



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

**GIÁO TRÌNH**

# **XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

*(Tái bản lần thứ tư)*

Ế & QTKD  
HƯ VIỆN



**NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP**



***Giáo trình này đã được Hội đồng nghiệm thu giáo trình Trường Đại học Luật Hà Nội (thành lập theo Quyết định số 1870/QĐ-ĐHLHN ngày 01 tháng 8 năm 2014 của Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội) đồng ý thông qua ngày 19 tháng 9 năm 2014 và được Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội cho phép xuất bản theo Quyết định số 2951/QĐ-ĐHLHN ngày 05 tháng 12 năm 2014.***

**MÃ SỐ: TPG/K - 18 - 13**

**3220-2018/CXBIPH/02-228/TP**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

*Giáo trình*  
**XÂY DỰNG**  
**VĂN BẢN PHÁP LUẬT**  
*(Tái bản lần thứ tư)*

**NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP**  
**HÀ NỘI - 2018**



**Chủ biên**  
**TS. GVC. ĐOÀN THỊ TÓ UYÊN**

**Tập thể tác giả**

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| 1. TS. GVC. ĐOÀN THỊ TÓ UYÊN | Chương 1, Chương 2 (Mục 2.1),<br>Chương 6, Chương 7 (Mục 7.1;<br>7.3; 7.4; 7.5; 7.6) |
| 2. ThS. GVC. HOÀNG MINH HÀ   | Chương 2 (Mục 2.2), Chương 5   |
| 3. ThS. GVC. TRẦN THỊ VƯỢNG  | Chương 3, Chương 4   |
| 4. ThS. CAO KIM OANH         | Chương 7 (Mục 7.2)   |



## LỜI GIỚI THIỆU

*Soạn thảo, ban hành văn bản pháp luật có vị trí quan trọng, diễn ra thường xuyên trong hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các chủ thể ban hành văn bản pháp luật nhằm thực hiện hoạt động quản lý một cách có hiệu quả nhất. Văn bản pháp luật là phương tiện chủ yếu để ghi lại và truyền đạt các quyết định quản lý nên ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước. Do vậy, ban hành văn bản pháp luật có chất lượng luôn là mục tiêu hàng đầu của các cơ quan ban hành ra chúng.*

*Trong chương trình đào tạo cử nhân luật, xây dựng văn bản pháp luật là môn học bắt buộc nhằm trang bị cho người học kiến thức về văn bản pháp luật và kỹ năng xây dựng văn bản pháp luật như thẩm quyền ban hành, thủ tục, trình tự ban hành; quy tắc sử dụng ngôn ngữ để soạn thảo văn bản pháp luật, cách thức soạn thảo hình thức, nội dung văn bản pháp luật và kiểm tra, rà soát, xử lý văn bản pháp luật. Vì thế, việc biên soạn Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật phù hợp với yêu cầu đào tạo của Nhà trường và nhu cầu của người học là thực sự cần thiết.*



*Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật được các tác giả biên soạn dựa trên cơ sở quy định của pháp luật hiện hành, cơ sở khoa học, thực tiễn về xây dựng văn bản pháp luật, đồng thời kế thừa những nội dung vẫn còn phù hợp của các Giáo trình trước với mong muốn Giáo trình này thực sự hữu ích cho mục tiêu nâng cao chất lượng giảng dạy tại Trường Đại học Luật Hà Nội.*

*Trường Đại học Luật Hà Nội trân trọng giới thiệu và mong nhận được ý kiến đóng góp của độc giả để Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật ngày càng được hoàn thiện.*

*Hà Nội, tháng 9 năm 2018*

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**



## **Chương 1**

# **KHÁI QUÁT VỀ VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

## **1.1. KHÁI NIỆM VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

### **1.1.1. Định nghĩa và đặc điểm văn bản pháp luật**

Công tác soạn thảo, ban hành và quản lý văn bản nói chung và văn bản pháp luật nói riêng có vị trí quan trọng, diễn ra thường xuyên trong hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các chủ thể ban hành văn bản pháp luật nhằm thực hiện hoạt động quản lý một cách có hiệu quả nhất. Bởi văn bản pháp luật là phương tiện ghi lại và truyền đạt các quyết định quản lý hình thành trong hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước cũng như cá nhân có thẩm quyền. Vì thế, văn bản pháp luật luôn thể hiện tính pháp lý, tính mệnh lệnh, quản lý điều hành, tính thống nhất về hình thức, nội dung của từng loại và phản ánh kết quả hoạt động quản lý trên các lĩnh vực. Hiện nay có nhiều quan điểm khác nhau về văn bản pháp luật.

Quan điểm thứ nhất cho rằng, văn bản pháp luật là hình thức thể hiện ý chí của chủ thể có thẩm quyền, thể hiện dưới



dạng ngôn ngữ viết, được ban hành theo hình thức, thủ tục do pháp luật quy định, nhằm đạt được mục tiêu quản lý đã đặt ra.<sup>(1)</sup>

Quan điểm thứ hai khẳng định văn bản pháp luật là văn bản được ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền theo hình thức, thủ tục do pháp luật quy định, có nội dung là ý chí của Nhà nước, luôn mang tính bắt buộc và được bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh của Nhà nước.

Hai quan điểm trên chủ yếu khác nhau về ngôn ngữ thể hiện còn các dấu hiệu thuộc tính của văn bản pháp luật về cơ bản là tương tự nhau. Tuy nhiên, tác giả cho rằng, quan điểm thứ nhất coi ngôn ngữ viết là dấu hiệu đặc trưng của văn bản pháp luật là chưa thuyết phục bởi lẽ văn bản của các tổ chức xã hội như nghị quyết của Đảng Cộng sản Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam... đều được thể hiện bằng ngôn ngữ viết. Còn quan điểm thứ hai định nghĩa văn bản pháp luật theo truyền thống lấy khái niệm rộng hơn (văn bản) để nhấn mạnh văn bản pháp luật là một loại của văn bản nói chung. Cách định nghĩa này chưa khẳng định và gọi tên chính xác bản chất của văn bản pháp luật.

Từ hai quan điểm trên, trong Giáo trình này văn bản pháp luật được hiểu: *Văn bản pháp luật là hình thức thể hiện ý chí của Nhà nước, được ban hành theo hình thức, thủ tục do pháp luật quy định, luôn mang tính bắt buộc và được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước.*

---

(1).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2011.



Văn bản pháp luật có những đặc điểm sau:

- Thứ nhất, văn bản pháp luật được ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền

Đây là dấu hiệu đầu tiên để phân biệt giữa văn bản pháp luật với văn bản do các tổ chức xã hội ban hành như văn bản của Đảng Cộng sản Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam... Tuỳ theo mỗi nhóm văn bản pháp luật khác nhau mà pháp luật trao quyền ban hành cho những cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền khác nhau. Đối với văn bản quy phạm pháp luật, chỉ những chủ thể được quy định tại Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 mới có thẩm quyền ban hành. Đối với văn bản áp dụng pháp luật, số lượng các chủ thể có thẩm quyền ban hành nhiều hơn văn bản quy phạm pháp luật nhưng vẫn chịu sự ràng buộc của quy định pháp luật.

Trên bình diện chung nhất, văn bản pháp luật được ban hành bởi những nhóm chủ thể sau:

+ Cơ quan nhà nước

Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định, các cơ quan nhà nước thường xuyên ban hành văn bản pháp luật để giải quyết những công việc phát sinh như ban hành quy định pháp luật để điều chỉnh quan hệ xã hội cơ bản; ổn định tổ chức bộ máy, tổ chức nhân sự trong nội bộ; giải quyết những công việc về chuyên môn, nghiệp vụ... Mọi cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương đều là cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật, có thể kể điển hình như: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ,



Chủ tịch nước, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân...

Ngoài ra, pháp luật còn quy định một số cơ quan nhà nước có thẩm quyền phối hợp với cơ quan nhà nước khác hoặc với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam để ban hành văn bản pháp luật liên tịch.<sup>(1)</sup>

#### + Cá nhân có thẩm quyền

Văn bản pháp luật không chỉ do các cơ quan nhà nước mà còn do những cá nhân được Nhà nước trao quyền ban hành. Nhóm cá nhân có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật bao gồm một số thủ trưởng cơ quan nhà nước (Thủ tướng Chính phủ, chủ tịch uỷ ban nhân dân...); công chức khi thi hành công vụ (nhân viên thuế, nhân viên kiểm lâm, thanh tra viên chuyên ngành, cảnh sát, bộ đội biên phòng...) và người chỉ huy tàu bay, tàu biển khi tàu bay, tàu biển rời sân bay, bến cảng.<sup>(2)</sup>

*- Thứ hai, nội dung của văn bản pháp luật là ý chí của Nhà nước*

Ý chí của Nhà nước trong văn bản pháp luật được hiểu là Nhà nước quyết tâm đạt được mục đích đem lại lợi ích cho Nhà nước và xã hội. Thông thường ý chí của Nhà nước được biểu hiện thông qua:

+ Những chủ trương, chính sách, biện pháp của Nhà nước mang tính định hướng.

---

(1).Xem: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016).

(2).Xem: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.



Thông qua những chủ trương, chính sách, biện pháp mang tính vĩ mô, Nhà nước đã thể hiện được mong muốn của mình đó là sự phát triển về mọi mặt của đời sống xã hội, là làm cho dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh. Hiện nay, nội dung là chủ trương, chính sách, biện pháp của Nhà nước được các cơ quan nhà nước thể hiện trong hình thức văn bản pháp luật chủ yếu là nghị quyết. Ví dụ: Nghị quyết số 31/2012/QH13 ngày 08/11/2012 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2013.

+ Những quy tắc xử sự chung điều chỉnh hành vi của cá nhân, tổ chức trong xã hội theo hướng xác lập, làm thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của đối tượng thi hành văn bản đó.

Ví dụ: Điều 9 Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2012 quy định: Nghiêm cấm người chưa đủ 18 tuổi sử dụng, mua, bán thuốc lá.

+ Những mệnh lệnh áp dụng pháp luật mang tính bắt buộc đối với những cá nhân, tổ chức cụ thể.

Ví dụ: Mệnh lệnh phạt tiền trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với ông Nguyễn Văn A.

*- Thứ ba, văn bản pháp luật được ban hành theo thủ tục do pháp luật quy định*

Thủ tục ban hành văn bản pháp luật là những cách thức, trình tự mà các chủ thể có thẩm quyền cần phải tiến hành khi ban hành văn bản pháp luật.

Các văn bản pháp luật đều được ban hành theo thủ tục, trình tự do pháp luật quy định. Tùy theo mỗi loại văn bản pháp luật khác nhau mà thủ tục ban hành chúng cũng khác biệt. Ví dụ:



Khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các chủ thể có thẩm quyền phải tuân theo trình tự mà Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định từ khâu lập chương trình, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, lấy ý kiến đóng góp cho đến thông qua, kí, công bố ban hành. Đối với văn bản áp dụng pháp luật trong nội bộ, thủ tục ban hành tuân theo quy định của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư (được sửa đổi, bổ sung năm 2010, 2018) và các văn bản quy phạm pháp luật khác điều chỉnh theo lĩnh vực. Trải qua quy trình vừa hợp pháp vừa hợp lý này, văn bản pháp luật được xây dựng, ban hành sẽ đáp ứng yêu cầu về chất lượng, nâng cao hiệu quả hoạt động quản lí của Nhà nước.

*- Thứ tư, văn bản pháp luật được trình bày theo hình thức do pháp luật quy định*

Hình thức của văn bản pháp luật bao gồm tên loại văn bản và hệ thức, kĩ thuật trình bày.

Hệ thống văn bản pháp luật ở nước ta hiện nay bao gồm nhiều loại văn bản. Các loại văn bản này không chỉ khác nhau về tên gọi mà còn về cách thức trình bày. Thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật cũng như cách trình bày về hình thức của từng loại văn bản đều được Nhà nước quy định cụ thể trong những văn bản khác nhau như Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư; Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 08/02/2010 của Chính phủ sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP



ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư;<sup>(1)</sup> Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính...

Khi soạn thảo văn bản để giải quyết công việc thuộc thẩm quyền, cơ quan nhà nước cần căn cứ vào các quy định của pháp luật và nội dung, tính chất công việc để lựa chọn loại văn bản đúng với thẩm quyền của mình và phù hợp với tình huống thực tế cần giải quyết, đồng thời cần phải trình bày văn bản theo đúng thể thức mà pháp luật quy định.

Pháp luật cũng quy định các văn bản pháp luật cần được trình bày theo kết cấu chung về hình thức văn bản như vị trí và cách thức thể hiện một số chi tiết thuộc về mẫu trình bày văn bản (cỡ chữ, kiểu chữ, dấu gạch chân...) cho mỗi đề mục hình thức: quốc hiệu, tên cơ quan ban hành...

*- Thứ năm, văn bản pháp luật luôn mang tính bắt buộc và được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước*

Vì có nội dung là ý chí của Nhà nước nên văn bản pháp luật luôn có tính áp đặt, ràng buộc quyền, nghĩa vụ với đối tượng quản lý. Để văn bản được triển khai và thi hành nghiêm chỉnh trên thực tế, Nhà nước sử dụng nhiều biện pháp như phổ biến, tuyên truyền; biện pháp tổ chức, hành chính; biện pháp cưỡng chế...

---

(1). Theo quy định tại khoản 2 Điều 172 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015: “Thông tư liên tịch giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, chỉ thị của ủy ban nhân dân các cấp là văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trước ngày Luật này có hiệu lực thì tiếp tục có hiệu lực cho đến khi có văn bản bãi bỏ hoặc bị thay thế bằng văn bản quy phạm pháp luật khác”.



### **1.1.2. Phân loại văn bản pháp luật**

Có nhiều tiêu chí khác nhau để phân loại văn bản pháp luật.

- Tiêu chí chủ thể ban hành: Văn bản pháp luật được chia thành văn bản pháp luật của cơ quan lập pháp, văn bản pháp luật của cơ quan hành pháp, văn bản pháp luật của cơ quan tư pháp.

- Tiêu chí hiệu lực pháp lí: Văn bản pháp luật được chia thành văn bản luật và văn bản dưới luật.

- Tiêu chí về tính chất pháp lí: Văn bản pháp luật được chia thành văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật.

Những tiêu chí phân loại này thể hiện sự khác biệt bản chất nhất của văn bản pháp luật.

#### **1.1.2.1. Văn bản quy phạm pháp luật**

Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 định nghĩa: “*Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này*”. Văn bản quy phạm pháp luật có những đặc điểm sau:

- *Do những cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành và bảo đảm thực hiện* bao gồm: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, hội đồng nhân dân các cấp, uỷ ban nhân dân các cấp. Ngoài ra, theo quy định của pháp luật văn bản quy phạm pháp luật còn được ban hành bởi Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phối hợp với Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ.



- *Nội dung của văn bản quy phạm pháp luật là các quy phạm pháp luật được áp dụng nhiều lần trong thực tiễn và là cơ sở để ban hành các văn bản áp dụng pháp luật và văn bản hành chính thông dụng.*

Ví dụ: Luật Giáo dục đại học năm 2012 được Quốc hội ban hành là văn bản quy phạm pháp luật. Dựa trên những quy định của Luật này, các cơ sở giáo dục đại học ban hành văn bản áp dụng pháp luật và văn bản hành chính để thực hiện.

Điều 3 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 định nghĩa: *“Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện”*.

Dưới góc độ khoa học, quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức. Quy phạm là danh từ gốc Hán có nghĩa đen là khuôn thước, tức là mực thước, khuôn mẫu. Như vậy, danh từ quy phạm dùng để chỉ cái khuôn, cái mẫu, cái thước mà người ta nói và làm theo.<sup>(1)</sup> Ngoài ra, quy phạm còn có nghĩa như quy tắc (phép tắc) nhưng với nghĩa đầy đủ hơn đó là khuôn mẫu, chuẩn mực đã được hợp pháp hoá để mọi người đối chiếu và lựa chọn cách xử sự phù hợp. Về cơ cấu của quy phạm pháp luật, đa số các luật gia

---

(1).Xem: Nguyễn Minh Đoan, “Bàn thêm về cơ cấu của quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Luật học*, số 3/2000.



đều cho rằng quy phạm pháp luật thông thường có ba bộ phận: giả định, quy định, chế tài. Bộ phận giả định của quy phạm pháp luật xác định điều kiện, hoàn cảnh có thể xảy ra trong cuộc sống mà khi gặp điều kiện, hoàn cảnh đó, các chủ thể sẽ xử sự theo cách thức Nhà nước đặt ra. Nó trả lời câu hỏi: Cá nhân nào? tổ chức nào? khi nào? trong điều kiện, hoàn cảnh nào?

Bộ phận quy định của quy phạm pháp luật định hướng hành vi xử sự của cá nhân, tổ chức theo hướng chỉ rõ những hành vi được thực hiện, hành vi không được thực hiện và cách thức thực hiện hành vi đó, trả lời cho câu hỏi: được làm gì? (quyền), không được làm gì? (hành vi bị cấm), phải làm gì? (nghĩa vụ) và làm như thế nào? (thủ tục, trình tự thực hiện). Đây chính là đặt ra cách xử sự cho chủ thể mà nội dung là xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức.

Bộ phận chế tài là bộ phận xác định biện pháp tác động mà Nhà nước dự kiến áp dụng đối với chủ thể không thực hiện đúng mệnh lệnh được nêu trong phần quy định của quy phạm pháp luật (truy cứu trách nhiệm pháp lý).

Trong thực tế, các quy phạm pháp luật có thể được trình bày bằng nhiều cách khác nhau mà đôi khi bộ phận nào đó của quy phạm pháp luật được trình bày ẩn, thậm chí không có bộ phận chế tài khi xem xét một điều luật cụ thể (Ví dụ: Trong trường hợp phần quy định chỉ xác định quyền của chủ thể, hoặc quy phạm quy định về thủ tục pháp lý...). Tóm lại, một quy phạm pháp luật có thể có cả ba bộ phận, nhưng cũng có thể chỉ gồm hai bộ phận tùy theo sự biểu đạt của nó trong các điều luật. Trên thực tế, có rất nhiều cách để diễn đạt một quy phạm pháp luật nhưng tựu chung lại đều xoay quanh mô hình



ngôn ngữ là “nếu... thì...”; có nghĩa: Nếu cá nhân, tổ chức nào rơi vào điều kiện, hoàn cảnh nào thì phải xử sự theo cách thức sau... Có thể nhận diện được đó là quy phạm pháp luật thông qua một số yếu tố ngôn ngữ điển hình như: không được, cấm, nghiêm cấm; có nghĩa vụ, phải, có trách nhiệm, cần, buộc...; có quyền, được quyền, được, được hưởng...

Quy phạm pháp luật được phân thành nhiều loại như quy phạm chung (quy phạm nguyên tắc, quy phạm giải thích, quy phạm tuyên bố), quy phạm riêng (quy phạm cấm đoán, quy phạm bắt buộc, quy phạm cho phép, quy phạm trao quyền), ngoài ra còn có quy phạm thủ tục...

Quy phạm pháp luật có dấu hiệu bên ngoài để nhận diện đó là tính bắt buộc chung (tính không xác định cụ thể của đối tượng thi hành), khả năng áp dụng nhiều lần (lặp đi lặp lại).

Tính bắt buộc chung: Vì văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng quy phạm pháp luật nên văn bản quy phạm pháp luật luôn có tính chất bắt buộc chung, được thực hiện nhiều lần trong cuộc sống. Tính bắt buộc chung của văn bản quy phạm pháp luật được hiểu là bắt buộc đối với mọi chủ thể khi ở vào điều kiện, hoàn cảnh mà văn bản quy phạm pháp luật quy định. Văn bản quy phạm pháp luật không đặt ra quy định cho đối tượng cụ thể, xác định mà nhằm tới các đối tượng khái quát, trừu tượng (mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng) như công dân, tổ chức xã hội, các chủ tịch tỉnh, doanh nghiệp, người có công với cách mạng... Đây là điểm khác biệt so với văn bản áp dụng pháp luật, vì đối tượng thi hành của văn bản này luôn xác định, cụ thể. Cần lưu ý rằng, đối tượng thi hành chung khác với thuộc tính “~~nhiều đối tượng~~”. Có những văn



bản áp dụng cho nhiều đối tượng trong cùng khoảng thời gian nhưng nội dung tác động đến từng đối tượng riêng lẻ chỉ một lần duy nhất thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ: quyết định trợ cấp một lần đối với những cán bộ, công chức nghỉ việc do sắp xếp lại tổ chức...

Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng nhiều lần trên thực tế. Dấu hiệu áp dụng nhiều lần được hiểu, quy phạm pháp luật luôn được các chủ thể áp dụng pháp luật lựa chọn làm cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện hoặc giải quyết những công việc cụ thể xảy ra trên thực tế, nên được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần. Còn văn bản áp dụng pháp luật chỉ được thực hiện duy nhất một lần. Có nghĩa văn bản quy phạm pháp luật có khả năng tác động trong khoảng thời gian lâu dài.

Tính bắt buộc chung đã ảnh hưởng đến hiệu lực pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý trong phạm vi cả nước hoặc từng địa phương tùy thuộc vào thẩm quyền của cơ quan ban hành cũng như nội dung của mỗi văn bản quy phạm pháp luật. Thông thường, văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành có hiệu lực pháp lý trên phạm vi cả nước, văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ở địa phương ban hành có hiệu lực pháp lý trên phạm vi địa phương đó. Ngoài ra, có trường hợp văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước trung ương ban hành nhưng có hiệu lực pháp lý trên phạm vi lãnh thổ địa phương xuất phát từ tính đặc thù của địa phương đã quyết định tới nội dung văn bản quy phạm pháp luật. Dấu hiệu này là cơ sở để phân biệt với những văn bản có nội dung đặt ra quy tắc xử sự nội bộ trong cơ quan



nhà nước. Hiện nay, khá nhiều văn bản như quy chế, điều lệ, quy định, nội quy... có nội dung là quy tắc xử sự nội bộ được ban hành kèm theo hình thức văn bản quyết định, nghị quyết. Những quy tắc xử sự được đặt ra để điều chỉnh hoạt động trong nội bộ một cơ quan nhà nước không phải là quy phạm pháp luật vì các quy tắc xử sự đó không có tính bắt buộc chung mà chỉ là văn bản được ban hành để điều hành quản lý nội bộ, chúng có tính chất bắt buộc nhưng chỉ đối với các đơn vị trực thuộc, nhân viên của cơ quan đó.

*- Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo hình thức do pháp luật quy định.*

Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo hình thức có nghĩa là đúng tên loại văn bản và đúng thể thức, kỹ thuật trình bày. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, những cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật với tên gọi xác định: Quốc hội ban hành Hiến pháp, luật, nghị quyết; Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh, nghị quyết, nghị quyết liên tịch với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định; Chính phủ ban hành nghị định, nghị quyết liên tịch với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định; Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ban hành nghị quyết; Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành thông tư; Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành thông tư; bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư; Tổng Kiểm toán nhà nước



ban hành quyết định; hội đồng nhân dân ban hành nghị quyết; ủy ban nhân dân ban hành quyết định. Theo quy định của pháp luật,<sup>(1)</sup> văn bản quy phạm pháp luật phải có đủ và trình bày đúng những yếu tố như: quốc hiệu; tiêu ngữ; tên cơ quan ban hành; số, kí hiệu văn bản; địa danh, thời gian ban hành; tên văn bản; trích yếu nội dung; chữ kí; nơi nhận.

- *Trình tự, thủ tục ban hành tuân theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.* Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo trình tự: lập chương trình xây dựng văn bản; soạn thảo; lấy ý kiến đóng góp; thẩm định, thẩm tra; trình, thông qua, kí chứng thực và ban hành.

Trong những dấu hiệu trên, nội dung có chứa đựng quy phạm pháp luật được coi là dấu hiệu đặc trưng quan trọng và thể hiện bản chất nhất của văn bản quy phạm pháp luật.

#### ***1.1.2.2. Văn bản áp dụng pháp luật***

Văn bản áp dụng pháp luật là văn bản do các chủ thể có thẩm quyền ban hành theo thủ tục và hình thức do pháp luật quy định, có nội dung là mệnh lệnh cụ thể đối với cá nhân, tổ chức xác định, được thực hiện một lần trong thực tiễn.

Ví dụ: Quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh A được ban hành để bổ nhiệm ông Nguyễn Văn B giữ chức vụ Giám đốc Sở Tư pháp.

Ngoài những đặc điểm của văn bản pháp luật nói chung, văn bản áp dụng pháp luật có một số đặc điểm sau:

---

(1).Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.



- *Có nội dung là mệnh lệnh áp dụng pháp luật đối với cá nhân, tổ chức cụ thể, xác định.* Trên cơ sở văn bản quy phạm pháp luật, khi có sự kiện thực tế xảy ra, các cơ quan nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền ban hành văn bản áp dụng pháp luật để giải quyết, làm cho các quy phạm pháp luật được thực thi trên thực tế.

Khác với văn bản quy phạm pháp luật có nội dung là quy phạm pháp luật, là khuôn mẫu xử sự chung cho mọi cá nhân, tổ chức, là đối tượng điều chỉnh của quy phạm pháp luật, nội dung của văn bản áp dụng pháp luật luôn là mệnh lệnh cụ thể đối với cá nhân, tổ chức xác định. Có nghĩa mệnh lệnh áp dụng pháp luật luôn ra đời trên cơ sở quy phạm pháp luật.

- *Văn bản áp dụng pháp luật được thực hiện một lần trong thực tiễn.* Khác với văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện nhiều lần, văn bản áp dụng pháp luật chỉ được thực hiện một lần vì mỗi văn bản áp dụng được ban hành thường giải quyết một công việc, một vụ việc cụ thể.

- *Văn bản áp dụng pháp luật được ban hành theo hình thức và thủ tục do pháp luật quy định.* Hình thức của văn bản áp dụng pháp luật bao gồm tên loại và thể thức kỹ thuật trình bày văn bản cũng được pháp luật quy định. Tên loại văn bản áp dụng pháp luật được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh từng lĩnh vực khác nhau. Ví dụ: Trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính, tên loại của văn bản áp dụng pháp luật để giải quyết công việc này là quyết định;<sup>(1)</sup> trong hoạt động xét xử, viện kiểm sát nhân dân truy tố bị can trước toà

---

(1).Xem: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.



án bằng bản cáo trạng,<sup>(1)</sup> toà án nhân dân ra phán quyết đối với người thực hiện hành vi phạm tội bằng bản án<sup>(2)</sup>...

Thủ tục, trình tự ban hành văn bản áp dụng pháp luật hiện nay khá đa dạng bởi tính chất phong phú của mỗi công việc áp dụng pháp luật trên thực tế. Tuy nhiên, trên bình diện chung nhất, thủ tục ban hành văn bản áp dụng pháp luật được thực hiện theo các bước: xác định thẩm quyền giải quyết công việc; lựa chọn quy phạm pháp luật để áp dụng; soạn thảo; kí chứng thực và ban hành.

## **1.2. TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

### **1.2.1. Tiêu chí về chính trị**

- *Có nội dung phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng. Trong xã hội có giai cấp, các đảng phái chính trị luôn muốn thể hiện và khẳng định vai trò, mở rộng sự ảnh hưởng của mình đối với các giai tầng khác. Vì vậy, văn bản pháp luật luôn mang tính chính trị và phản ánh sâu sắc ý chí của giai cấp cầm quyền. Xem xét chất lượng của văn bản pháp luật dựa trên những yêu cầu về nội dung phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng là đòi hỏi mang tính khách quan và xuất phát từ mối quan hệ giữa Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước. Khoản 1 Điều 4 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai*

---

(1).Xem: Điều 243 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018.

(2).Xem: Điều 260 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018.



*cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội". Đảng lãnh đạo Nhà nước thông qua nhiều hình thức trong đó lãnh đạo Nhà nước bằng chủ trương, đường lối, chính sách được coi là chủ yếu nhất, trên cơ sở đó Nhà nước thể chế hoá thành những quy định pháp luật. Như vậy, pháp luật được coi là phương tiện hữu hiệu chuyển tải toàn bộ đường lối của Đảng và đưa đường lối đó vào thực tiễn đời sống. Cho nên, khi đánh giá chất lượng của văn bản pháp luật trước hết phải dựa vào đường lối, chính sách của Đảng làm chuẩn mực chính trị để xem xét nội dung văn bản.*

*- Nội dung văn bản pháp luật phù hợp với ý chí, nguyện vọng và lợi ích chính đáng của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản pháp luật. Yêu cầu này đặt ra nhằm bảo đảm tính khả thi của văn bản pháp luật sau khi được ban hành Để đáp ứng được yêu cầu này, ngay trong quá trình ban hành văn bản pháp luật, cơ quan soạn thảo phải tổ chức lấy ý kiến đóng góp của các tổ chức xã hội, công dân cho dự thảo văn bản. Đây là thủ tục bắt buộc khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, đồng thời là hình thức thể hiện tính dân chủ trong quá trình ban hành văn bản pháp luật; thu hút trí tuệ tập thể đóng góp vào dự thảo văn bản làm cho văn bản sau khi được ban hành sẽ có nội dung phù hợp với đối tượng thi hành của chính văn bản đó.*



### **1.2.2. Tiêu chí về tính hợp hiến, hợp pháp**

Văn bản pháp luật được ban hành có chất lượng không chỉ đáp ứng tiêu chuẩn về chính trị mà còn bảo đảm cả tính hợp hiến và hợp pháp.

- *Nội dung văn bản pháp luật phù hợp với Hiến pháp.* Tính hợp hiến đòi hỏi mọi văn bản pháp luật đều phải phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất theo trật tự thứ bậc, hiệu lực pháp lí của văn bản pháp luật, tạo thành hệ thống thống nhất. Khoản 1 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lí cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp...*”.

Để bảo đảm nguyên tắc Hiến pháp là luật cơ bản, có tính pháp lí cao nhất, các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật phải bảo đảm cho văn bản đó phù hợp với Hiến pháp. Tính hợp hiến của văn bản pháp luật được biểu hiện:

*Thứ nhất*, nội dung văn bản pháp luật phù hợp với các quy định cụ thể của Hiến pháp. Để bảo đảm nội dung văn bản pháp luật phù hợp với các quy định của Hiến pháp, cơ quan soạn thảo văn bản phải nắm rõ và hiểu đúng các quy định cụ thể của Hiến pháp liên quan tới nội dung văn bản pháp luật.

*Thứ hai*, văn bản pháp luật phải phù hợp với nguyên tắc cơ bản và tinh thần của Hiến pháp. Đây là vấn đề khó xác định khi ban hành văn bản pháp luật. Thực tế ban hành văn bản chỉ cần không trái với các quy định của Hiến pháp thì chưa đủ mà phải xác định mục đích và những nguyên tắc cơ bản của văn bản pháp luật phù hợp với phần “hồn” hoặc “tinh thần” của Hiến pháp.



- *Văn bản pháp luật phải hợp pháp.* Tính hợp pháp được hiểu là đúng với pháp luật, không trái với pháp luật. Theo nghĩa như vậy, để bảo đảm tính hợp pháp, văn bản pháp luật được ban hành đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục luật định; có nội dung phù hợp với quy định của Nhà nước; đúng thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản. Tính hợp pháp của văn bản pháp luật là một trong những tiêu chuẩn đánh giá chất lượng văn bản pháp luật được ban hành, quyết định sự tồn tại và hiệu lực pháp lý của văn bản pháp luật. Văn bản pháp luật hợp pháp khi hội tụ đủ những dấu hiệu sau:

*Thứ nhất,* văn bản pháp luật được ban hành đúng thẩm quyền

Thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật được hiểu là giới hạn quyền lực do pháp luật quy định cho chủ thể ban hành văn bản pháp luật để giải quyết những vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật bao gồm thẩm quyền hình thức và thẩm quyền nội dung.

Thẩm quyền hình thức được hiểu là các chủ thể ban hành văn bản pháp luật đúng tên gọi do pháp luật quy định. Theo quy định này, mỗi cá nhân, cơ quan trong thẩm quyền của mình chỉ được ban hành một hoặc một số hình thức văn bản pháp luật do luật quy định. Đây chính là quy định nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật, đồng thời bảo đảm duy trì tính hợp pháp của văn bản pháp luật về mặt hình thức. Thẩm quyền về hình thức của các chủ thể trong hoạt động ban hành văn bản pháp luật được quy định trong Hiến pháp năm 2013; các luật tổ chức về bộ máy nhà nước; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 như: Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của



Ủy ban Thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; nghị định của Chính phủ; quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Tổng Kiểm toán nhà nước; nghị quyết của hội đồng nhân dân, quyết định của uỷ ban nhân dân... Ngoài ra, thẩm quyền hình thức của các chủ thể còn được quy định trong các đạo luật về tổ chức bộ máy; các luật, pháp lệnh điều chỉnh từng lĩnh vực chuyên môn... Theo các quy định trên, có thể thấy số lượng chủ thể được pháp luật xác định tên loại văn bản được ban hành theo thẩm quyền là tương đối rộng. Điều này có ý nghĩa buộc các chủ thể phải tuân thủ và bảo đảm cho văn bản ban hành được hợp pháp về mặt hình thức. Một khi các chủ thể vi phạm yêu cầu này cũng có nghĩa là văn bản pháp luật ban hành không hợp pháp về hình thức theo quy định của pháp luật.

Thẩm quyền nội dung là giới hạn quyền lực của các chủ thể trong quá trình giải quyết công việc do pháp luật quy định. Về thực chất, đó là chủ thể ban hành văn bản pháp luật giải quyết công việc phát sinh thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định. Trên thực tế, thẩm quyền này được quy định cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật như: Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, các luật về tổ chức (Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015...). Ngoài ra, thẩm quyền của các chủ thể được quy định trong các văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước...

*Thứ hai, văn bản pháp luật được ban hành đúng căn cứ pháp lý*

Trong hoạt động ban hành văn bản pháp luật, cơ sở pháp lý



là những chuẩn mực pháp luật được quy định trong các văn bản liên quan, mà theo đó văn bản được ban hành hợp pháp. Thông thường, văn bản được lựa chọn là cơ sở pháp lý bảo đảm tính hợp pháp của văn bản pháp luật là văn bản quy định trực tiếp về thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản, các văn bản chứa đựng quy định có liên quan trực tiếp đến nội dung văn bản pháp luật đang soạn thảo. Hơn nữa, thông thường văn bản được xác định là cơ sở pháp lý phải là văn bản đang có hiệu lực pháp lý tại thời điểm ban hành văn bản.

Hiện nay, thẩm quyền của các chủ thể trong hoạt động ban hành văn bản pháp luật được quy định tại nhiều văn bản khác nhau. Muốn xác lập một cách chính xác cơ sở pháp lý của văn bản pháp luật, trước hết cần xác định nội dung công việc đó thuộc phạm vi thẩm quyền giải quyết của cơ quan nào. Để làm được điều này, chủ thể ban hành văn bản phải hiểu được các quy định của pháp luật hiện hành về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước nói chung và của cơ quan ban hành văn bản pháp luật nói riêng.

*Thứ ba, văn bản pháp luật có nội dung hợp pháp*

Khi xem xét tính hợp pháp về nội dung của văn bản pháp luật, bên cạnh việc tôn trọng các quy định của Hiến pháp, các văn bản pháp luật phải bảo đảm tuân thủ “thứ bậc hiệu lực” của văn bản trong hệ thống pháp luật. Trước hết, nội dung hợp pháp thể hiện: Văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành; văn bản áp dụng pháp luật có nội dung phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó, yêu cầu này còn được đặt ra theo nguyên



tắc văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lí thấp hơn phải phù hợp với văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lí cao hơn. Chẳng hạn, để đánh giá tính hợp pháp văn bản pháp luật của Chính phủ cần xem xét và đặt văn bản đó trong mối liên hệ với các văn bản pháp luật khác đã ban hành trước đó của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và một số văn bản khác có liên quan. Trong trường hợp ngược lại, nếu nội dung văn bản pháp luật ban hành không phù hợp với văn bản có hiệu lực pháp lí cao hơn thì văn bản đó không phát sinh hiệu lực pháp lí trên thực tế và không hợp pháp.

Về phương diện khác, tính hợp pháp của văn bản pháp luật còn được đánh giá theo nguyên tắc “văn bản của địa phương ban hành phải phù hợp và thống nhất với văn bản do trung ương ban hành”. Nguyên tắc này phản ánh sự phân chia quyền lực trong hệ thống cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, đồng thời tạo ra sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật. Như vậy, trong công tác ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương một đòi hỏi đặt ra là phải bảo đảm tính hợp pháp trong sự phù hợp với các văn bản khác do cơ quan trung ương ban hành. Chẳng hạn, khi đánh giá nội dung hợp pháp của văn bản pháp luật do ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành, cần xem xét nội dung văn bản đó trong mối liên hệ với các văn bản đã ban hành của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ... để bảo đảm sự phù hợp và thống nhất về các vấn đề nội dung và hiệu lực pháp lí của văn bản.

Một điểm quan trọng nữa để bảo đảm tính hợp pháp về nội dung cho văn bản pháp luật, đặc biệt với văn bản quy phạm



pháp luật là phải phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc gia nhập. Theo đó, các chủ thể khi ban hành văn bản pháp luật nói chung và văn bản quy phạm pháp luật nói riêng phải tìm hiểu, nghiên cứu các điều ước quốc tế để chuyển hoá cho phù hợp.

*Thứ tư*, văn bản pháp luật phải tuân thủ các quy định của pháp luật về thủ tục xây dựng, ban hành cũng như quản lí văn bản

Văn bản pháp luật là nhóm văn bản có vai trò quan trọng trong hoạt động quản lí nhà nước cũng như quản lí xã hội. Do vậy, yêu cầu bảo đảm sự chặt chẽ, thống nhất trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản pháp luật là rất cần thiết. Với văn bản quy phạm pháp luật, theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật gồm: lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; soạn thảo; thẩm định; lấy ý kiến đóng góp; thẩm tra; xem xét, thông qua; công bố văn bản quy phạm pháp luật. Việc tuân thủ những quy định về trình tự, thủ tục trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền theo luật định vừa là điều kiện để bảo đảm nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa, một nguyên tắc cơ bản trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, vừa góp phần nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật được soạn thảo. Còn với văn bản áp dụng pháp luật và văn bản hành chính thủ tục ban hành trải qua những bước như: xác định vấn đề giải quyết, lựa chọn thẩm quyền giải quyết, lựa chọn quy phạm pháp luật để vận dụng, soạn thảo, trình, thông qua, kí, ban hành.



*Thứ năm, văn bản pháp luật ban hành tuân thủ đúng những quy định của pháp luật về thể thức, kỹ thuật trình bày*

Trong hoạt động ban hành văn bản pháp luật, những quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày đóng vai trò khá quan trọng. Thể thức là tập hợp các thành phần cấu thành thể thức văn bản như: quốc hiệu; tiêu ngữ; tên cơ quan ban hành văn bản; số, ký hiệu văn bản; tên loại văn bản; trích yếu nội dung; chữ ký; nơi nhận, sao văn bản. Hiện nay, thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản pháp luật được quy định trong Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước; Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính...

Đề văn bản pháp luật ban hành bảo đảm tính hợp pháp, chủ thể có thẩm quyền khi ban hành văn bản cần chú ý cách thức trình bày theo quy định của pháp luật. Đồng thời, văn bản còn phải được trình bày theo bố cục, kết cấu phù hợp với hình thức và nội dung văn bản cần ban hành.

### **1.2.3. Tiêu chí về tính hợp lý**

*- Văn bản pháp luật có nội dung phù hợp với thực tiễn*

Văn bản pháp luật được ban hành có nội dung phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và đem lại hiệu quả tác động là mong muốn của cơ quan ban hành. Nội dung của văn bản pháp luật phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội sẽ bảo đảm tính khả thi cho văn bản đó. Xem xét tính hợp lý của văn bản pháp luật khi



có nội dung phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội luôn cần thiết trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật.

Văn bản pháp luật là một bộ phận cấu thành của hệ thống pháp luật, là yếu tố thuộc kiến trúc thượng tầng nên luôn có mối quan hệ biện chứng với điều kiện kinh tế - xã hội đang tồn tại khách quan. Nội dung văn bản pháp luật được coi là phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội khi được xem xét cụ thể ở những khía cạnh như phù hợp với kinh tế, văn hoá, đạo đức, phong tục và tập quán tốt đẹp của dân tộc.

Trước hết, nội dung văn bản pháp luật phù hợp với điều kiện kinh tế thể hiện mối quan hệ biện chứng giữa pháp luật với kinh tế. Theo đó, kinh tế giữ vai trò quyết định sự ra đời, tồn tại, phát triển cũng như quyết định về nội dung và hình thức của pháp luật. Mọi sự thay đổi của nền kinh tế sớm hay muộn đều dẫn đến sự thay đổi tương ứng đối với pháp luật. Ngược lại, pháp luật cũng có tính độc lập tương đối trong mối quan hệ với kinh tế. Pháp luật luôn có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của kinh tế. Bằng việc xây dựng, ban hành các văn bản pháp luật để điều chỉnh mối quan hệ trong lĩnh vực kinh tế, Nhà nước quản lý và tác động làm cho kinh tế vận hành theo đúng mục đích mà Nhà nước đặt ra. Sự ảnh hưởng của pháp luật đối với kinh tế có thể biểu hiện theo hai xu hướng hoặc là thúc đẩy sự phát triển kinh tế nếu pháp luật phản ánh đúng, đầy đủ và kịp thời tình hình kinh tế của đất nước hoặc sẽ kìm hãm sự phát triển của kinh tế nếu pháp luật phản ánh không phù hợp. Do vậy, khi đánh giá tính hợp lý của văn bản pháp luật, cơ quan ban hành văn bản cần xem xét sự phù hợp của nội dung văn bản pháp luật đó với các quy luật, yêu cầu phát triển nền



kinh tế của đất nước nói chung và nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ cụ thể trên từng lĩnh vực kinh tế nói riêng.

Ngoài ra, văn bản pháp luật có nội dung phù hợp với các quy phạm xã hội khác. Tính hợp lí của văn bản pháp luật còn được biểu hiện thông qua mối quan hệ giữa nội dung văn bản pháp luật với đạo đức, phong tục, tập quán tiến bộ. Mặc dù pháp luật là công cụ không thể thiếu để quản lí xã hội và có vai trò quan trọng đem lại hiệu quả quản lí cho Nhà nước nhưng lại không phải là công cụ duy nhất. Song song cùng tồn tại với pháp luật, các quy phạm xã hội khác trong đó có đạo đức, phong tục, tập quán cũng có vai trò điều chỉnh quan hệ xã hội. Đạo đức là hình thái ý thức xã hội, nhờ đó con người tự giác điều chỉnh hành vi của mình cho phù hợp với chân, thiện, mỹ, để rèn luyện, tu dưỡng nhân cách. Phong tục, tập quán là quy tắc xử sự hình thành tự phát từ cộng đồng dân cư, được bảo đảm thực hiện bằng dư luận xã hội. Pháp luật và đạo đức, phong tục, tập quán cũng có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ, tác động qua lại với nhau. Pháp luật góp phần giữ gìn và phát huy những chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán tiến bộ, tốt đẹp của dân tộc. Nhiều quy tắc đạo đức đã được luật hoá để bảo vệ, giữ gìn truyền thống, tránh sự xuống cấp về đạo đức. Đối với những quan niệm, quy tắc đạo đức cũ, lạc hậu, những phong tục, tập quán cổ hủ, trái với sự tiến bộ của xã hội sẽ dần dần bị loại trừ. Như vậy, nếu pháp luật phù hợp với chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán tiến bộ thì pháp luật dễ đi vào cuộc sống và có tính khả thi, còn ngược lại pháp luật không phù hợp với những giá trị chuẩn mực đạo đức thì pháp luật khó được thi hành.



*- Văn bản pháp luật bảo đảm về kỹ thuật trình bày*

Kỹ thuật trình bày được hiểu là những yếu tố mang tính kỹ năng, nghiệp vụ chuyên môn trong quá trình soạn thảo văn bản, thông thường biểu hiện thông qua hai yếu tố sau:

**+ Sử dụng đúng quy tắc ngôn ngữ (tiếng Việt)**

Ngôn ngữ là phương tiện quan trọng giúp chủ thể ban hành văn bản truyền tải toàn bộ ý tưởng tạo thành những quy định pháp luật. Vì vậy, ngôn ngữ sẽ tham gia vào tất cả các công đoạn trong quá trình ban hành văn bản đồng thời là yếu tố có ảnh hưởng lớn tới chất lượng nội dung của mỗi văn bản sau khi được ban hành. Văn bản được coi là có kỹ thuật lập pháp bảo đảm khi đáp ứng được những yêu cầu về sử dụng ngôn ngữ như: ngôn ngữ trong văn bản của Nhà nước là ngôn ngữ viết, là tiếng Việt và được Nhà nước sử dụng. Ngôn ngữ trong văn bản của Nhà nước là tiếng Việt nhưng có sự chu đáo, mực cao hơn tiếng Việt thông dụng thể hiện thông qua bốn yêu cầu: bảo đảm tính nghiêm túc, chính xác, phổ thông dễ hiểu và thống nhất.

**+ Phân chia, sắp xếp nội dung văn bản logic, chặt chẽ**

Tính hợp lý của văn bản pháp luật còn được thể hiện thông qua kỹ thuật phân chia, sắp xếp nội dung văn bản logic, chặt chẽ với những cách thức sau:

. Nội dung khái quát được trình bày trước nội dung cụ thể; nội dung phổ biến được trình bày trước nội dung ngoại lệ, đặc thù;

. Nội dung quan trọng được trình bày trước nội dung ít quan trọng;



. Quy định về quyền, nghĩa vụ được trình bày trước quy định về trình tự, thủ tục thực hiện;

. Thủ tục diễn ra trước được trình bày trước, thủ tục diễn ra sau được trình bày sau (theo trình tự diễn biến của vấn đề).

### **CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN**

1. Trình bày định nghĩa và đặc điểm của văn bản pháp luật, cho ví dụ minh họa?

2. Phân tích sự khác nhau giữa văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật?

3. Trình bày tiêu chuẩn đánh giá tính hợp hiến và hợp pháp của văn bản pháp luật, cho ví dụ minh họa?

4. Trình bày tiêu chuẩn đánh giá tính hợp lý của văn bản pháp luật, cho ví dụ minh họa?

,



## **Chương 2**

# **QUY TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

## **2.1. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

### **2.1.1. Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo thủ tục thông thường**

#### ***2.1.1.1. Lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật***

Đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được xác định là thủ tục đầu tiên và có ý nghĩa quan trọng trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là giai đoạn cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng, nhằm xác định nhu cầu, tìm ra các chính sách, quy định pháp luật phù hợp để giải quyết các vấn đề của xã hội và quản lý nhà nước. Vì vậy, đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải thật chi tiết, cụ thể, rõ ràng với những luận cứ khoa học và thực tế, có tính thuyết phục cao.

Đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải đáp ứng những yêu cầu sau:

- Văn bản đề nghị ban hành phải nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề của xã hội và các vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;



- Việc ban hành văn bản nhằm bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Văn bản đề nghị ban hành phải được đánh giá tác động các chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản;

- Văn bản đề nghị ban hành phải bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước;

- Văn bản đề nghị ban hành phải phù hợp với nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên;

- Các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản phải được xác định rõ;

- Việc ban hành văn bản phải bảo đảm tính khả thi.

*a) Các chủ thể có quyền đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

Xây dựng pháp luật là hoạt động vừa mang tính chính trị vừa có tính sáng tạo cao, có ý nghĩa quan trọng và cần có sự tham gia rộng rãi của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Vì vậy, quyền đưa ra sáng kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được mở rộng tới các cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm phát huy trí tuệ của cả xã hội trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

- Chính phủ, ủy ban nhân dân

Tương tự như các quốc gia khác trên thế giới, ở nước ta, Chính phủ (cụ thể là các bộ, cơ quan ngang bộ), ủy ban nhân dân (các sở, phòng, ban) giữ vai trò chính trong việc đưa ra đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Điều này xuất phát từ nhiều lí do nhưng hai lí do quan trọng nhất là: 1) Các bộ, cơ quan ngang bộ, ở địa phương là các sở, phòng, ban có trách



nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về các ngành, lĩnh vực, do đó, hơn ai hết, đây là các cơ quan nắm rõ những vấn đề bất cập trong xã hội có liên quan đến ngành, lĩnh vực mình phụ trách. Vì vậy, những cơ quan này có đủ cơ sở để xác định những quan hệ xã hội nào cần được điều chỉnh bằng pháp luật và điều chỉnh như thế nào là phù hợp; 2) Các bộ, cơ quan ngang bộ, sở, phòng, ban có đầy đủ bộ máy để thực hiện. Theo quy định tại Điều 32 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Chính phủ có trách nhiệm lập đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đề nghị của Chính phủ về xây dựng luật, pháp lệnh do Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thực hiện trên cơ sở đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Ngoài đề nghị về xây dựng luật, pháp lệnh gửi cơ quan có thẩm quyền tổng hợp, lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội thông qua, Chính phủ cũng lập Chương trình xây dựng nghị định. Chương trình xây dựng nghị định do Văn phòng Chính phủ phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan dự kiến trên cơ sở đề nghị của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Thông thường, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đề xuất xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý để điều chỉnh về những vấn đề liên quan đến việc quản lý ngành, lĩnh vực.

Tương tự như vậy, ở địa phương ủy ban nhân dân ngoài việc lập đề nghị xây dựng nghị quyết cho hội đồng nhân dân còn tiến



hành lập kế hoạch xây dựng quyết định. Kế hoạch xây dựng quyết định do văn phòng ủy ban nhân dân phối hợp với sở tư pháp, phòng tư pháp và các cơ quan có liên quan thực hiện.

- Các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Hiến pháp năm 2013 (Điều 84), các cơ quan, tổ chức, đại biểu có quyền trình dự án luật; gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Các chủ thể này bao gồm: Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận, đại biểu Quốc hội.

- Các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác

Mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình hoạt động của mình nếu phát hiện những vấn đề chưa phù hợp giữa các văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn cuộc sống hoặc phát hiện những vấn đề chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật cần phải có sự sửa đổi, bổ sung, hoặc khi nhận thấy trên thực tiễn có những vấn đề chưa được văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh thì đều có quyền gửi kiến nghị về việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản đến các cơ quan có liên quan.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền gửi kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định đến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý hoặc phụ trách ngành, lĩnh vực bằng văn bản hoặc thông qua cổng thông tin điện tử của các cơ quan này. Trong trường hợp không xác định được địa chỉ cụ thể đề



gửi kiến nghị thì cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị đến Bộ Tư pháp (đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh); sở tư pháp (đối với nghị quyết của hội đồng nhân dân) hoặc Văn phòng Chính phủ (đối với đề nghị xây dựng nghị định); văn phòng ủy ban nhân dân (nếu là quyết định). Những cơ quan này có trách nhiệm gửi kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân đến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, sở, phòng, ban có liên quan.

*b) Cơ sở của đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

Đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thường được các chủ thể tiến hành dựa trên những cơ sở sau để chứng minh sự cần thiết ban hành văn bản đó:

*- Cơ sở chính trị*

Căn cứ vào đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, lĩnh vực. Đây là cơ sở quan trọng định hướng cho công tác dự kiến xây dựng pháp luật. Các cơ quan cần nghiên cứu cụ thể nội dung các văn kiện của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, lĩnh vực để xác định những văn bản quy phạm pháp luật cần ban hành hay sửa đổi, bổ sung.

Ví dụ: Thuyết minh về sự cần thiết ban hành Luật Thuế thu nhập cá nhân (thông qua năm 2007), cơ quan dự kiến xây dựng Luật có nêu: “*Nghị quyết Đại hội Đảng IX và X đã xác định “Áp dụng thuế thu nhập cá nhân thống nhất và thuận lợi cho mọi đối tượng chịu thuế, bảo đảm công bằng xã hội và tạo động lực phát triển” và “Hoàn thiện hệ thống pháp luật về thuế theo nguyên tắc công bằng, thống nhất và đồng bộ... Điều*



*chỉnh chính sách thuế theo hướng giảm và ổn định thuế suất, mở rộng đối tượng thu, điều tiết hợp lý thu nhập". Cụ thể hoá nghị quyết Đại hội Đảng, Bộ Chính trị đã thông qua Chiến lược cải cách thuế đến năm 2010, trong đó đặt ra yêu cầu: "Cần sớm xác định các bước đi thích hợp để tăng tỉ trọng các nguồn thu trong nước cho phù hợp với tiến trình hội nhập. Mở rộng diện thuế trực thu và tăng tỉ lệ thu từ thuế trực thu".<sup>(1)</sup>*

#### **- Cơ sở thực tiễn**

Căn cứ vào thực trạng của quan hệ kinh tế - xã hội để phân tích sự cần thiết phải xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mới nhằm điều chỉnh quan hệ xã hội mới phát sinh. Dựa trên cơ sở điều tra, khảo sát thực tiễn, cơ quan đề nghị xây dựng văn bản phải chứng minh được nhu cầu điều chỉnh bằng pháp luật đối với quan hệ xã hội mới xuất hiện. Việc dự kiến xây dựng luật phải bám sát nguyên tắc pháp luật phải theo kịp cuộc sống và thúc đẩy sự phát triển của xã hội.

Tuy nhiên, pháp luật không phải là công cụ duy nhất mà chỉ là một trong số các công cụ để điều chỉnh xã hội. Vì vậy, nếu kết quả phân tích thực trạng quan hệ kinh tế - xã hội cho thấy những bất cập mà thực tiễn đặt ra có thể được xã hội tự điều chỉnh bằng những công cụ khác (đạo đức, tôn giáo, tập quán...) có hiệu quả hơn pháp luật, thì không nhất thiết phải sử dụng pháp luật để can thiệp vào sự bất cập đó. Chỉ khi pháp luật là công cụ điều chỉnh hữu hiệu, ưu thế hơn các quy phạm xã hội khác thì cơ quan, tổ chức mới đề xuất xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

---

(1). Dẫn theo: Bộ Tư pháp, Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam, *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr. 32.



### **- Cơ sở pháp lí**

Thông qua kết quả tổng kết, đánh giá thực trạng thi hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành cho thấy nhu cầu cần thiết sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành hoặc cần nâng cao giá trị pháp lí của văn bản hiện hành để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn và yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật thì cơ quan, tổ chức sẽ đề nghị ban hành văn bản quy phạm pháp luật để sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế. Ngoài ra khi có luật, pháp lệnh mới được ban hành sẽ là cơ sở để tiếp tục ban hành những văn bản quy phạm pháp luật chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh. Đó cũng là một trong những cơ sở pháp lí để hình thành sáng kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Khi đề nghị sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật hiện hành, cơ quan đề nghị cần hình dung được về mức độ sửa đổi, bổ sung để dự kiến hình thức văn bản cho phù hợp. Nếu các nội dung dự kiến sửa đổi, bổ sung không nhiều (khoảng dưới 20% dung lượng văn bản hiện hành), thì hình thức văn bản đề nghị xây dựng nên là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của văn bản hiện hành. Trong trường hợp các nội dung sửa đổi, bổ sung dự kiến chiếm khoảng trên 20% tổng số dung lượng văn bản hiện hành, thì hình thức văn bản đề nghị xây dựng nên là văn bản mới thay thế. Tuy nhiên, tỉ lệ nêu trên chỉ là một khuyến cáo mà các cơ quan chủ trì xây dựng văn bản có thể tham khảo, không phải là quy định bắt buộc.

Cần lưu ý, trước khi đưa ra đề nghị xây dựng văn bản, dù đó là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều hay văn bản thay thế, cơ quan đề nghị cần có sự nghiên cứu thực tiễn kĩ càng, nhận dạng các nguyên nhân gây bất cập một cách chính xác, cụ thể.



Sau khi các hạn chế, bất cập đã được nhận dạng chính xác, các giải pháp dự kiến đưa ra để giải quyết bất cập còn cần được đánh giá tác động về mọi mặt trên tổng thể chung về kinh tế, xã hội để việc sửa đổi, bổ sung được tiến hành một cách toàn diện, đồng bộ, tránh tình trạng sửa đổi, bổ sung mang tính chấp vá, cục bộ, manh mún và vì vậy dẫn đến mâu thuẫn nhau.

Trong trường hợp dự kiến sửa đổi, bổ sung về nội dung của văn bản có kèm theo việc sửa đổi về hình thức pháp lí của văn bản (ví dụ như nâng văn bản hiện hành từ hình thức pháp lệnh lên thành luật), cơ quan đề nghị xây dựng văn bản cần thuyết minh rõ lí do vì sao cần có sự thay đổi về hình thức như vậy, đưa ra được những lí lẽ để chứng minh rằng, hình thức pháp lí của văn bản hiện hành chính là một trong những nguyên nhân gây nên bất cập của thực tiễn và sự thay đổi về mặt nội dung của văn bản tất yếu đòi hỏi một sự thay đổi về mặt hình thức.

Bên cạnh đó, khi đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan đề nghị còn căn cứ vào kết quả rà soát, đánh giá tác động của các điều ước quốc tế và yêu cầu hội nhập quốc tế và khu vực.

Hội nhập quốc tế đã trở thành xu thế tất yếu, tác động mạnh mẽ đến quan hệ quốc tế nói chung và mỗi quốc gia trong đó có Việt Nam. Sự tham gia của Việt Nam cùng cộng đồng quốc tế ngày càng sâu rộng và hiệu quả thể hiện qua việc Việt Nam đã lần lượt trở thành thành viên của nhiều tổ chức quốc tế quan trọng; kí kết các điều ước quốc tế trên nhiều lĩnh vực, giúp nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế. Khi đã kí kết và gia nhập điều ước quốc tế, Việt Nam cũng như các quốc gia thành viên khác phải tuân thủ nguyên tắc tận tâm, thiện chí thực



hiện các cam kết quốc tế. Nghĩa vụ quốc gia phải thực hiện nhưng thực hiện bằng cách nào, thực hiện trực tiếp hay gián tiếp hay kết hợp cả hai phương thức là tùy thuộc vào đặc thù của mỗi quốc gia. Ở Việt Nam, có những điều ước quốc tế được áp dụng trực tiếp nhưng đa phần điều ước quốc tế được chuyển hoá vào pháp luật quốc gia thông qua quy trình lập pháp. Vì vậy, yêu cầu nội luật hoá điều ước quốc tế cũng là một trong những cơ sở cho đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Với những cơ sở trên đây, các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân, đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân đưa ra đề nghị và thuyết minh cho sự cần thiết ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

*c) Trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

Trước khi lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân thực hiện các nhiệm vụ sau đây:

- Tổng kết việc thi hành pháp luật có liên quan đến đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

- Tổ chức nghiên cứu khoa học về các vấn đề liên quan để hỗ trợ cho việc lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có liên quan đến đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Trong trường hợp cần thiết, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;



- Xây dựng nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; đánh giá tác động của chính sách. Đây là nhiệm vụ quan trọng trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật bởi thông qua việc phân tích và đánh giá tác động của chính sách, cơ quan, tổ chức và đại biểu Quốc hội có cơ sở để lựa chọn phương án tối ưu nhất giải quyết vấn đề bất cập trong quản lý nhà nước. Với ý nghĩa chung nhất, đánh giá tác động pháp luật (RIA - Regulatory Impact Assessment) là một công cụ nâng cao chất lượng chính sách, nhằm giúp cải thiện môi trường thể chế thông qua một quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật dựa trên bằng chứng. RIA là quy trình gồm các bước cụ thể, trong đó bao gồm cả quá trình tham vấn công chúng. Kết quả của quá trình này là một báo cáo RIA trình bày chi tiết các bằng chứng để chứng minh tính cần thiết của việc ban hành văn bản và cơ sở lựa chọn phương án chính sách tối ưu. RIA tập hợp và trình bày các chứng cứ để xác định việc lựa chọn chính sách có thể được ban hành và các ưu, nhược điểm của chúng. Mục đích cuối cùng của RIA là lựa chọn được các phương án chính sách phù hợp, khả thi nhất, dựa trên kết quả phân tích định tính và định lượng tác động tiềm tàng của các giải pháp chính sách dự kiến. Quy trình RIA sẽ buộc cán bộ soạn thảo phải giải đáp được những câu hỏi quan trọng như liệu vấn đề có nghiêm trọng đến mức đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước hay không, có cần phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh không và nếu có thì phương án can thiệp nào sẽ tốt nhất để đạt được mục tiêu đặt ra. RIA cũng giúp cán bộ thẩm tra, thẩm định hiểu sâu sắc hơn về nội dung cơ bản của dự thảo văn bản, tìm ra cách giải quyết vấn đề phù hợp, nhằm bảo đảm văn bản sẽ đem lại



cho xã hội lợi ích lớn hơn chi phí (bao gồm cả chi phí xây dựng và tổ chức thực hiện văn bản). Hiện nay, pháp luật quy định đánh giá tác động của dự thảo là nhiệm vụ bắt buộc đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có chính sách mới.

Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải nêu rõ:

- + Vấn đề cần giải quyết;
  - + Mục tiêu của chính sách;
  - + Giải pháp để thực hiện chính sách;
  - + Tác động tích cực, tiêu cực của chính sách;
  - + Chi phí, lợi ích của các giải pháp;
  - + So sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp;
  - + Lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lí do của việc lựa chọn;
  - + Đánh giá tác động thủ tục hành chính; tác động về giới (nếu có).
- Dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật sau khi được cơ quan có thẩm quyền thông qua;
  - Chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của pháp luật;
  - Tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; tổng hợp, nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý;
  - Đối với đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật không do Chính phủ hoặc ủy ban nhân dân trình thì cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân đề



ngợi xây dựng văn bản quy phạm pháp luật còn có trách nhiệm lấy ý kiến của Chính phủ, ủy ban nhân dân và nghiên cứu, tiếp thu ý kiến.

*d) Nội dung của đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

Sau khi có đầy đủ cơ sở cho đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức, cá nhân đề nghị sẽ soạn thảo văn bản đề nghị. Nội dung của văn bản đề nghị bao gồm:

- Danh mục tên các văn bản quy phạm pháp luật dự kiến ban hành cần được xác định trên cơ sở căn cứ vào yêu cầu quản lý nhà nước, nhu cầu điều chỉnh pháp luật và khả năng xây dựng pháp luật của các chủ thể trong quá trình tham gia xây dựng pháp luật. Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong chương trình dài hạn hay ngắn hạn phải được xây dựng trên cơ sở hiện thực, bảo đảm tính khả thi, phải được xem xét, cân nhắc một cách cụ thể, phải tính đến mọi khả năng và tình hình thực tế của việc xây dựng pháp luật.

- Dự kiến tên cơ quan soạn thảo dự án được xác định trên cơ sở quy định của pháp luật về thẩm quyền và khả năng thực tiễn phù hợp với những điều kiện xã hội của các cơ quan, tổ chức liên quan đến vấn đề được điều chỉnh. Cần xác định rõ cơ quan, tổ chức được phân công soạn thảo đối với từng văn bản dự kiến được ban hành. Trường hợp dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có sự tham gia soạn thảo của nhiều chủ thể thì cần xác định rõ chủ thể chủ trì soạn thảo và chủ thể tham gia phối hợp soạn thảo văn bản.

- Dự kiến thời gian trình dự thảo văn bản cần được xác định trên cơ sở cân nhắc các điều kiện về thực tế của vấn đề được pháp luật điều chỉnh, qua đó xây dựng một kế hoạch hợp



lí về thời gian, tiến độ thực hiện, bảo đảm cho dự thảo văn bản được soạn thảo có chất lượng.

- Dự trù kinh phí cho hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng là vấn đề quan trọng cần đưa vào nội dung của đề nghị. Ở đây đòi hỏi phải tính đến khả năng tài chính và các điều kiện khác bảo đảm cho việc sau này đưa văn bản vào cuộc sống.

Khi đề nghị đã được gửi đến cơ quan ban hành, cơ quan ban hành xem xét về sự cần thiết ban hành, về chính sách cơ bản của văn bản dự kiến và tiến hành các thủ tục thông qua đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

*đ) Thủ tục lập đề nghị và lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

Tuỳ theo đề nghị được lập bởi Chính phủ, ủy ban nhân dân hay bởi các cơ quan nhà nước khác, tổ chức xã hội, đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân mà thủ tục được tiến hành có sự khác nhau.

- Đối với đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được lập bởi Chính phủ và ủy ban nhân dân, thủ tục đề nghị được tiến hành như sau:

+ Các bộ, cơ quan ngang bộ, các sở, ban, ngành ở địa phương lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

+ Cơ quan lập đề nghị đánh giá tác động và lấy ý kiến đóng góp cho đề nghị;

+ Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cho Bộ Tư pháp, sở tư pháp để tiến hành thẩm định chính sách trong đề nghị. Nội dung thẩm định tập trung vào những vấn đề sau:



. Sự cần thiết ban hành văn bản quy phạm pháp luật; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật;

. Sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước;

. Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật và tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

. Tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

. Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ thủ tục hành chính của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, nếu chính sách liên quan đến thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, nếu chính sách liên quan đến vấn đề bình đẳng giới;

. Việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

+ Cơ quan lập đề nghị tiếp thu, chỉnh sửa và lập báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định chính sách;

+ Trình Chính phủ, ủy ban nhân dân xem xét, thông qua đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

+ Thẩm tra đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, Ủy ban Pháp luật tập hợp và chủ trì thẩm tra. Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của hội đồng nhân dân do Ban Pháp chế tập hợp và chủ trì



thẩm tra. Nội dung thẩm tra tập trung vào sự cần thiết ban hành, phạm vi, đối tượng điều chỉnh, chính sách cơ bản của văn bản, tính thống nhất, tính khả thi, thứ tự ưu tiên, thời điểm trình, điều kiện bảo đảm để xây dựng và thi hành văn bản. Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phối hợp với Ủy ban Pháp luật, các ban của hội đồng nhân dân phối hợp với Ban Pháp chế trong việc thẩm tra đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

+ Lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Ủy ban Pháp luật giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; Ban Pháp chế giúp thường trực hội đồng nhân dân lập kế hoạch xây dựng nghị quyết;

+ Xem xét, thông qua dự kiến chương trình/kế hoạch xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

- Đối với đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước khác và đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân lập (không phải Chính phủ, ủy ban nhân dân), thủ tục lập đề nghị gồm những bước sau:

+ Lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Đại biểu Quốc hội có quyền tự mình hoặc đề nghị Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp hỗ trợ việc lập văn bản kiến nghị về luật, pháp lệnh, hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;<sup>(1)</sup>

+ Đánh giá tác động và lấy ý kiến đóng góp về chính sách trong đề nghị;

---

(1).Xem: Khoản 3 Điều 33 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



+ Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật đến Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, ban pháp chế của hội đồng nhân dân;

+ Ủy ban Pháp luật, Ban Pháp chế tiến hành thẩm tra đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

+ Lập đề nghị về chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trình Quốc hội, hội đồng nhân dân xem xét, thông qua.

### ***2.1.1.2. Soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật***

#### ***a) Thành lập ban soạn thảo***

Việc thành lập ban soạn thảo trước hết căn cứ vào tính chất, nội dung của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Theo quy định của pháp luật, các cơ quan, tổ chức trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thành lập ban soạn thảo. Tùy theo từng trường hợp, ban soạn thảo được các cơ quan khác nhau thành lập. Chẳng hạn, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành lập ban soạn thảo trong các trường hợp sau đây: dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết có nội dung liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực; dự án luật của Quốc hội do Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình; dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do đại biểu Quốc hội trình. Hay đối với dự thảo nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh do ủy ban nhân dân trình hoặc do cơ quan, tổ chức khác trình theo sự phân công của thường trực hội đồng nhân dân. Cơ quan trình dự thảo nghị quyết tổ chức việc soạn thảo hoặc phân công cơ quan soạn thảo.

Thành phần ban soạn thảo gồm trưởng ban là người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo và các thành viên khác là đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, các nhà khoa học. Chịu trách nhiệm trực tiếp soạn thảo dự thảo văn bản



là tổ biên tập. Để bảo đảm chất lượng của dự thảo, thành phần tổ biên tập bao gồm những chuyên gia có kiến thức khoa học pháp lí, có kinh nghiệm trong xây dựng pháp luật, có kiến thức về lĩnh vực chuyên môn thuộc nội dung của dự thảo văn bản. Trường hợp ban soạn thảo gồm nhiều cơ quan, tổ chức tham gia thì thủ trưởng cơ quan chủ trì soạn thảo là trưởng ban.

Bên cạnh đó, khi xây dựng một số văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan chủ trì không phải thành lập ban soạn thảo mà chỉ do những công chức của cơ quan được giao soạn thảo thực hiện như thông tư của các bộ, quyết định của ủy ban nhân dân...

#### *b) Nhiệm vụ của ban soạn thảo*

Trong quá trình soạn thảo văn bản, ban soạn thảo có nhiệm vụ:

- Xem xét, thông qua đề cương dự thảo, biên soạn và chỉnh lí dự thảo.

Trên cơ sở những kết quả đạt được thông qua hoạt động khảo sát, nghiên cứu, thu thập thông tin tài liệu, ban soạn thảo tiến hành xây dựng đề cương dự thảo văn bản. Xây dựng đề cương dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là công đoạn có ý nghĩa quan trọng đối với kết cấu và nội dung của văn bản. Trong công đoạn này, đề cương dự thảo được xây dựng theo hai bước: đề cương sơ lược và đề cương chi tiết.

Đề cương sơ lược, đề cương chi tiết có thể được giao cho một hoặc một nhóm chuyên viên trong đơn vị chủ trì soạn thảo (nếu như không thành lập ban soạn thảo, tổ biên tập) hoặc thành viên của tổ biên tập chuẩn bị nhưng đề cương phải được tổ biên tập, ban soạn thảo, những người có liên quan tổ chức họp, cho ý kiến để hoàn thiện.



Đề cương sơ lược cần xác định phạm vi điều chỉnh, những nội dung chính, những chính sách cơ bản, các chương, mục cần có trong dự thảo; kết cấu khung của dự thảo. Cơ sở của đề cương sơ lược cần căn cứ vào đề xuất xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và báo cáo nghiên cứu nhưng không đòi hỏi phải thật trung thành với đề xuất và báo cáo nghiên cứu vì trong quá trình nghiên cứu, có thể có những thay đổi.

Đề cương sơ lược sẽ là cơ sở nền tảng để xây dựng đề cương chi tiết. Không nên quy định thành các nội dung cụ thể của từng điều khoản khi xây dựng đề cương sơ lược, đề cương chi tiết mà chỉ cần xác định các điều cần phải có trong các chương, mục của đề cương để mọi người góp ý. Bởi vì, nếu thiết kế thành các điều, khoản ngay từ đầu thì có thể lãng phí thời gian khi các điều, khoản đó bị bỏ đi trong quá trình thảo luận, góp ý. Tổ trưởng tổ biên tập có thể phân công cho từng thành viên tổ biên tập hoặc thành viên của nhóm làm việc tại cơ quan chủ trì soạn thảo đảm nhiệm soạn thảo một số điều, mục, chương của dự thảo. Tốt nhất là phân công cho người am hiểu lĩnh vực chuyên môn dự thảo các chương, mục liên quan đến lĩnh vực của họ.

Trong quá trình soạn thảo đề cương sơ lược, đề cương chi tiết cần chú ý dựa trên báo cáo nghiên cứu để tránh bỏ sót những biện pháp, giải pháp, quy định cần thiết.

Đề cương tốt sẽ là nền tảng cho dự thảo văn bản quy phạm pháp luật tốt; do đó, ngay từ trước khi xây dựng đề cương cũng có thể tiến hành khảo sát, đánh giá, tổng kết các vấn đề thực tiễn. Khi xây dựng đề cương, tổ biên tập luôn chú ý đến các tiêu chí về chất lượng của một văn bản quy phạm pháp luật.



Để bảo đảm tiến độ, chất lượng của công tác soạn thảo văn bản, trong quá trình xây dựng đề cương, ban soạn thảo sẽ có những báo cáo về diễn biến công việc và xin ý kiến chỉ đạo của các cơ quan, các cấp có thẩm quyền những vấn đề thuộc về quan điểm; xây dựng các nguyên tắc chỉ đạo cho việc soạn thảo, cũng như xác định rõ đối tượng và phạm vi điều chỉnh của dự thảo. Do có vai trò định hướng trong quá trình xây dựng dự thảo, cho nên việc hoàn thiện đề cương thường được thảo luận giữa các nhà khoa học và các chuyên gia quản lý để đưa ra những nguyên tắc chung chỉ đạo quá trình soạn thảo văn bản. Cuối cùng, đề cương được thông qua bởi cơ quan có thẩm quyền trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Sau khi đề cương được cấp có thẩm quyền thông qua, ban soạn thảo tiến hành tổ chức việc soạn thảo văn bản.

#### **- Soạn thảo**

Quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật là một quá trình cần tới sự vận dụng tối đa về trí tuệ, năng lực chuyên môn của tất cả các thành viên trong ban soạn thảo nhằm bảo đảm chất lượng về mọi mặt của dự thảo văn bản. Chính vì vậy, nhiệm vụ của ban soạn thảo trong giai đoạn này là rất quan trọng, đòi hỏi phải tập trung vào những vấn đề cơ bản, cụ thể là: xem xét, thông qua đề cương dự thảo; thảo luận về chính sách cơ bản và những vấn đề thuộc nội dung dự thảo; thảo luận về dự thảo văn bản, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân...

#### **- Lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo văn bản**

Để bảo đảm cho dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với đối tượng thi hành, pháp luật quy định các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Tùy theo nội dung dự thảo văn



bản, pháp luật quy định cơ quan soạn thảo có thể tự mình quyết định việc lấy ý kiến hoặc bắt buộc phải lấy ý kiến những đối tượng nhất định. Ví dụ: Đối với dự thảo văn bản quy định các vấn đề liên quan đến quyền, lợi ích của doanh nghiệp thì cơ quan soạn thảo bắt buộc phải lấy ý kiến của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). Trong trường hợp pháp luật không quy định bắt buộc thì cơ quan soạn thảo có quyền quyết định việc lấy ý kiến và chọn đối tượng để lấy ý kiến. Tùy thuộc vào tính chất, nội dung, điều kiện thực tế, việc lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan có thể được thực hiện bằng các hình thức: hội nghị, hội thảo; nghiên cứu, góp ý trực tiếp hoặc gửi thư tới ban soạn thảo; thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước trung ương, pháp luật quy định bắt buộc đăng tải dự thảo trên trang thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là 60 ngày để người dân đóng góp ý kiến. Trên cơ sở những ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý để hoàn thiện dự thảo.

- Thảo luận về nội dung của dự thảo, tờ trình, nội dung giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Bảo đảm các quy định của dự thảo phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng. Để thực hiện nhiệm vụ này, ban soạn thảo tiến hành tổ chức nghiên cứu thông tin, chủ trương, chính sách của Đảng và tài liệu có liên quan đến dự thảo.

- Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo với hệ thống pháp luật.

- Bảo đảm tính khả thi của văn bản.



Kết quả của giai đoạn soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo đã có dự thảo văn bản quy phạm pháp luật tương đối hoàn chỉnh.

#### ***2.1.1.3. Thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật***

Thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là thủ tục có ý nghĩa quan trọng trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Hoạt động này được thực hiện bởi một số cơ quan có thẩm quyền nhằm đánh giá một cách toàn diện, khách quan dự thảo văn bản quy phạm pháp luật về các vấn đề: nội dung, hình thức, kỹ thuật pháp lý trước khi trình cơ quan có thẩm quyền thông qua. Hoạt động thẩm định, thẩm tra góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất đồng bộ của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật, đồng thời bảo đảm chất lượng và tính khả thi của văn bản. Về bản chất, đây là những hoạt động kiểm tra trước văn bản quy phạm pháp luật. Hoạt động này có mục đích phát hiện và xử lý kịp thời các khiếm khuyết của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ngay trong quá trình soạn thảo.

##### ***a) Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật***

- Chủ thể tiến hành hoạt động thẩm định

Theo quy định của pháp luật, Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự án luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (do Chính phủ trình), nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; vụ pháp chế của các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm thẩm định thông tư do các bộ, cơ quan ngang bộ này ban hành.



sở tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị quyết của hội đồng nhân dân (do ủy ban nhân dân trình), quyết định của ủy ban nhân dân cấp tỉnh; phòng tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị quyết của hội đồng nhân dân (do ủy ban nhân dân trình), quyết định của ủy ban nhân dân cấp huyện. Đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực hoặc do Bộ Tư pháp, sở tư pháp, phòng tư pháp chủ trì soạn thảo thì người đứng đầu những cơ quan này thành lập hội đồng thẩm định. Hội đồng thẩm định bao gồm đại diện các cơ quan hữu quan, các chuyên gia, các nhà khoa học.

**- Nội dung hoạt động thẩm định**

Việc thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật tập trung vào các vấn đề sau đây:

+ Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với mục đích, yêu cầu, phạm vi điều chỉnh, chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đã được thông qua;

+ Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Đây là phần đánh giá quan trọng nhất trong nội dung thẩm định. Theo đó, ở nội dung thẩm định về tính hợp hiến, cần nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

. Sự phù hợp giữa các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc, tinh thần của Hiến pháp về bản chất của Nhà nước.



. Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về chế độ kinh tế.

. Sự phù hợp giữa các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

. Sự phù hợp giữa các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước.

Đối với nội dung thẩm định về tính hợp pháp, cần nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

. Sự phù hợp giữa hình thức, nội dung văn bản với thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản.

. Sự phù hợp giữa nội dung dự án, dự thảo với quy định của văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có giá trị pháp lý cao hơn (trong trường hợp phát hiện dự án, dự thảo có quy định không phù hợp với quy định của văn bản có giá trị pháp lý cao hơn nhưng phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bảo đảm quyền và nghĩa vụ của công dân thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất việc xin ý kiến của cơ quan có thẩm quyền).

. Việc tuân thủ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản theo quy định của pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trong nội dung thẩm định về tính thống nhất, tính đồng bộ của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật, phải nêu rõ ý kiến đánh giá sự thống nhất giữa quy định của dự án, dự thảo



với các quy định của văn bản hiện hành khác do cùng cấp có thẩm quyền ban hành về cùng một vấn đề.

Trong trường hợp phát hiện quy định của dự án, dự thảo không thống nhất với quy định của các văn bản hiện hành khác do cùng cấp có thẩm quyền ban hành về cùng một vấn đề thì báo cáo thẩm định phải phân tích lí do, ưu điểm, nhược điểm trong quy định của dự án, dự thảo và đề xuất phương án xử lí.

Trong nội dung thẩm định về tính tương thích của dự án, dự thảo văn bản với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

- . Mức độ chuyển hoá các quy định của điều ước quốc tế vào các quy định của dự án, dự thảo.

- . Những cản trở, khó khăn mà quy định của dự án, dự thảo có thể gây ra đối với việc thực hiện điều ước quốc tế và đề xuất hướng giải quyết.

- . Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với quy định của các điều ước quốc tế có liên quan. Trong trường hợp phát hiện quy định của dự án, dự thảo trái hoặc không thống nhất với quy định của điều ước quốc tế thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất hướng xử lí.

- . Sự phù hợp giữa nội dung dự án, dự thảo với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã có kế hoạch tham gia.

- + Sự cần thiết, tính hợp lí và chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo văn bản, nếu trong dự thảo văn bản có quy định thủ tục hành chính. Thẩm định về sự cần thiết ban hành văn bản là việc đánh giá về nhu cầu, mức độ cần thiết phải đặt ra yêu cầu ban hành văn bản để giải quyết các vấn đề của thực



tiền quản lí nhà nước. Việc đánh giá về sự cần thiết ban hành văn bản tập trung vào cơ sở pháp lí và cơ sở thực tiễn làm căn cứ cho việc ban hành văn bản.

Theo đó, ý kiến đánh giá thể hiện ở các vấn đề sau đây:

. Việc ban hành văn bản là nhằm thể chế hoá chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng; quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao hơn.

. Việc ban hành văn bản là nhằm đáp ứng yêu cầu quản lí nhà nước, giải quyết các vấn đề đặt ra của xã hội.

. Việc ban hành văn bản là nhằm giải quyết tình trạng pháp luật hiện hành chưa có quy định hoặc đã có quy định nhưng các biện pháp đó chưa đủ mạnh để giải quyết vấn đề hoặc quy định không còn phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội.

. Khả năng các quy định của dự án, dự thảo bảo đảm giải quyết vấn đề mà văn bản cần phải giải quyết nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng - an ninh, vị thế đối ngoại của đất nước.

. Sự cần thiết của các chính sách, quy định mới trong dự án, dự thảo.

Đối với tính hợp lí của dự thảo, cơ quan thẩm định tập trung vào những khía cạnh sau:

. Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với điều kiện kinh tế - xã hội.

. Sự toàn diện của các biện pháp, sự tương xứng, hợp lí của các chế tài trong dự án, dự thảo so với yêu cầu giải quyết vấn đề.

Trong trường hợp các biện pháp nhằm giải quyết vấn đề của dự án, dự thảo gây tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã



hội, đến các đối tượng khác trong xã hội thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề nghị biện pháp khắc phục.

. Có cơ chế bảo đảm thực thi theo hướng xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện.

. Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với chủ trương cải cách hành chính.

. Sự rõ ràng, cụ thể của các quy định trong dự án, dự thảo để có thể hiểu đúng, hiểu thống nhất, thuận tiện khi thực hiện và áp dụng được ngay khi văn bản có hiệu lực thi hành mà không phải ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, trừ trường hợp theo quy định tại khoản 1 Điều 11 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

. Sự phù hợp giữa các quy định của dự án, dự thảo với điều kiện thực tế về nguồn tài chính, nguồn nhân lực để thi hành văn bản; trình độ quản lý, trình độ dân trí.

+ Điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành văn bản quy phạm pháp luật;

+ Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo văn bản, nếu trong dự thảo văn bản có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới;

+ Ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản.

Trong nội dung thẩm định về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo phải nêu rõ sự đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

. Tính hợp lý, khoa học trong bố cục của dự án, dự thảo.

. Việc sử dụng nhất quán các thuật ngữ chuyên môn trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành. Trường hợp trong dự án,



dự thảo sử dụng thuật ngữ chuyên ngành, thuật ngữ giới hạn trong phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo thì các thuật ngữ này phải được giải thích rõ ràng.

. Ngôn ngữ được sử dụng trong dự án, dự thảo phải rõ ràng, đơn nghĩa, dễ hiểu.

. Tuân thủ thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản theo quy định của pháp luật.

*b) Thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật*

- Chủ thể tiến hành hoạt động thẩm tra

Theo quy định của pháp luật,<sup>(1)</sup> trách nhiệm thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội thuộc về Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội; dự thảo nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện thuộc về các ban của hội đồng nhân dân. Ngoài ra, Văn phòng Chính phủ, văn phòng ủy ban nhân dân cấp tỉnh, huyện có trách nhiệm thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, ủy ban nhân dân trình Quốc hội, hội đồng nhân dân ban hành hoặc văn bản do Chính phủ, ủy ban nhân dân có thẩm quyền ban hành.

- Nội dung của hoạt động thẩm tra<sup>(2)</sup>

Cơ quan thẩm tra tiến hành xem xét, đánh giá về những vấn đề sau:

+ Phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản. Tương tự hoạt động thẩm định, thẩm tra về đối tượng, phạm vi điều

---

(1).Xem: Điều 63, Điều 124 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(2).Xem: Điều 65 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



chỉnh của văn bản là nhằm đánh giá về các vấn đề liên quan đến đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản đó ở các góc độ: sự phù hợp giữa đối tượng với phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo; sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo với chính sách cơ bản của dự án, dự thảo; sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo với các quy định cụ thể của dự án, dự thảo.

+ Nội dung của dự thảo văn bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, việc giao và chuẩn bị văn bản quy định chi tiết (nếu có).

+ Sự phù hợp giữa nội dung của dự thảo văn bản với chủ trương, đường lối của Đảng; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

+ Tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản.

+ Điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính cho việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

+ Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo văn bản, nếu có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới.

+ Ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản.

Sau khi tiến hành thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan thẩm định, thẩm tra phải thể hiện quan điểm về chất lượng của dự thảo trong báo cáo thẩm định, thẩm tra để cơ quan soạn thảo tiếp thu, chỉnh sửa hoàn chỉnh dự thảo trước khi trình chủ thể có thẩm quyền ban hành.



#### **2.1.1.4. Trình văn bản quy phạm pháp luật**

Khi có đủ cơ sở đánh giá mức độ hoàn thiện của dự thảo văn bản, cơ quan soạn thảo tiến hành thủ tục trình dự thảo đó đến cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Cơ quan trình có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ trình, bao gồm các văn bản sau:

- Tờ trình;
- Dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;
- Báo cáo thẩm định của cơ quan tư pháp đối với dự thảo do Chính phủ, ủy ban nhân dân trình; ý kiến của Chính phủ, ủy ban nhân dân đối với dự thảo không do Chính phủ, ủy ban nhân dân trình;
- Bản tổng hợp giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý, bản chụp ý kiến góp ý;
- Báo cáo tổng kết về việc thi hành pháp luật, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án, dự thảo; Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;
- Báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo;
- Dự thảo văn bản quy định chi tiết và tài liệu khác (nếu có).

#### **2.1.1.5. Thông qua, ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Đối với các dự thảo văn bản đạt chất lượng, cơ quan ban hành văn bản tiến hành thảo luận, chỉnh lý và thông qua theo quy định của pháp luật. Ví dụ: Trình tự xem xét, thông qua dự thảo quyết định của ủy ban nhân dân cấp tỉnh được thực hiện như sau: Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình dự thảo quyết định; đại diện cơ quan tư pháp phát biểu về việc



giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; đại diện văn phòng ủy ban nhân dân trình bày ý kiến; ủy ban nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định...<sup>(1)</sup>

Đối với các dự thảo văn bản không đạt chất lượng, dự thảo văn bản được trả lại cơ quan soạn thảo để chỉnh sửa và tiếp tục hoàn thiện.

Thủ tục thông qua văn bản được tiến hành theo hai cách, tùy thuộc vào cơ cấu tổ chức và hoạt động của cơ quan ban hành văn bản. Nếu cơ quan ban hành văn bản hoạt động theo chế độ thủ trưởng cá nhân thì người đứng đầu cơ quan có quyền xem xét và thông qua dự thảo. Nếu cơ quan ban hành văn bản tổ chức và hoạt động theo chế độ thủ trưởng tập thể thì việc xem xét, thông qua dự thảo văn bản được tiến hành theo hình thức thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Khi thông qua văn bản, chủ thể có thẩm quyền ban hành kí chứng thực vào văn bản đó.

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là thủ tục cuối cùng của quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Đây là hoạt động có vai trò chuyển tiếp trong việc điều chỉnh pháp luật từ khâu xây dựng văn bản đến khâu thực hiện văn bản và áp dụng pháp luật. Hoạt động này được ghi nhận bằng việc công bố văn bản theo những hình thức khác nhau đối với mỗi loại văn bản quy phạm pháp luật. Hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm tính công khai, minh bạch của pháp luật và là cơ sở pháp lí của việc thực hiện pháp luật.

Tùy theo mỗi loại văn bản quy phạm pháp luật, hoạt động ban hành văn bản được thực hiện bằng những cách thức khác

---

(1).Xem: Điều 132 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



nhau theo quy định của pháp luật như: đăng công báo (đối với văn bản của cấp trung ương và cấp tỉnh), đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng, lưu giữ trên mạng tin học điện rộng, niêm yết tại trụ sở cơ quan ban hành văn bản hoặc địa điểm do chính quyền địa phương quy định.

### **2.1.2. Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo thủ tục rút gọn**

- Các trường hợp xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo thủ tục rút gọn:

+ Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn theo quyết định của Quốc hội.

+ Trường hợp đề ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật trong một thời hạn nhất định.

+ Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành.

- Thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thủ tục rút gọn:

+ Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; trình Quốc hội việc xây dựng, ban hành luật, nghị quyết của Quốc hội theo trình tự, thủ tục rút gọn.

+ Chủ tịch nước quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.



+ Thủ tướng Chính phủ quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

+ Thường trực hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh; chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành quyết định của ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Trình tự, thủ tục rút gọn được quy định như sau<sup>(1)</sup>:

+ Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức việc soạn thảo.

+ Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản. Trong trường hợp lấy ý kiến thì thời hạn lấy ý kiến không quá 20 ngày.

+ Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản, cơ quan thẩm định có trách nhiệm thẩm định dự thảo văn bản; cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm thẩm tra dự thảo văn bản.

+ Cơ quan chủ trì soạn thảo trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Hồ sơ trình dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn bao gồm những tài liệu sau:

. Tờ trình về dự án, dự thảo.

. Dự thảo văn bản.

. Báo cáo thẩm định đối với dự thảo nghị định của Chính phủ, dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, dự thảo

---

(1).Xem: Điều 148 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



quyết định của ủy ban nhân dân; báo cáo thẩm tra đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, dự thảo nghị quyết của hội đồng nhân dân.

+ Cơ quan ban hành xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn.

+ Người đứng đầu cơ quan ban hành kí chứng thực văn bản quy phạm pháp luật.

## 2.2. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT

Thủ tục xây dựng văn bản áp dụng pháp luật thông thường được thực hiện đơn giản hơn so với thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Điều này xuất phát từ mục đích ban hành văn bản áp dụng pháp luật để giải quyết các loại việc cụ thể phát sinh trong thực tiễn. Tuy nhiên, hiện nay thủ tục ban hành văn bản áp dụng pháp luật chủ yếu được quy định trong những văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh từng lĩnh vực thông qua thủ tục áp dụng pháp luật. Vì vậy trong một số trường hợp, thủ tục xây dựng văn bản áp dụng pháp luật hiện nay thường căn cứ vào thủ tục áp dụng pháp luật trong việc giải quyết một số loại việc nhất định. Để hoạt động ban hành văn bản áp dụng pháp luật vừa là hình thức thực hiện pháp luật, vừa là cách thức để Nhà nước tổ chức cho các chủ thể có thẩm quyền áp dụng pháp luật, đòi hỏi công tác xây dựng văn bản áp dụng pháp luật cần thực hiện theo những bước như: xác định thẩm quyền và tính chất loại việc cần áp dụng pháp luật; lựa chọn quy phạm pháp luật tương ứng để giải quyết công việc, soạn thảo, thông qua, ban hành văn bản.



### **2.2.1. Xác định thẩm quyền giải quyết công việc cần áp dụng pháp luật và lựa chọn quy phạm pháp luật để áp dụng pháp luật**

Có thể nói, xác định thẩm quyền giải quyết công việc cần áp dụng pháp luật và lựa chọn quy phạm pháp luật để áp dụng pháp luật là việc cần thực hiện trước khi tiến hành hoạt động soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật. Trên thực tế, nội dung này thường được tiến hành trong giai đoạn chuẩn bị soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật.

#### ***- Thẩm quyền giải quyết công việc cần áp dụng pháp luật***

Để bảo đảm văn bản áp dụng pháp luật ban hành hợp pháp và phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước, đòi hỏi chủ thể ban hành văn bản áp dụng pháp luật phải xác định chính xác những nội dung có liên quan đến hoạt động áp dụng pháp luật. Bởi vì, áp dụng pháp luật trước hết là hoạt động thực hiện pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền. Do vậy, trong quá trình áp dụng pháp luật chủ thể có thẩm quyền buộc phải ban hành các mệnh lệnh để giải quyết công việc phát sinh trong hoạt động quản lý.

Do văn bản áp dụng pháp luật được ban hành là để giải quyết những công việc cụ thể, nên trong quá trình áp dụng pháp luật cần phải xác định rõ: có những loại việc, nhóm việc nào xảy ra trong thực tiễn cần áp dụng pháp luật, và khi áp dụng pháp luật thì tương ứng với mỗi loại việc, nhóm việc sẽ sử dụng những nhóm mệnh lệnh cá biệt liên quan nào? Trong nhiều trường hợp có thể thấy, những nhóm mệnh lệnh này thường phản ánh các hoạt động thực tiễn có liên quan đến thẩm quyền áp dụng pháp luật và các quy phạm pháp luật mà nó cụ thể hoá.



Chẳng hạn, đề áp dụng pháp luật đối với nhóm việc quy định về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước hoặc các đơn vị trực thuộc thường có các mệnh lệnh liên quan như: thành lập, sáp nhập, giải thể...; đối với nhóm việc về kỉ luật cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan nhà nước, nhóm mệnh lệnh cần xác lập là: khiển trách, cảnh cáo, cách chức, buộc thôi việc...

Như vậy, tính chất, nội dung các nhóm việc, loại việc phát sinh trong thực tiễn cần áp dụng pháp luật được đánh giá là quan trọng và cần thiết để xác định vấn đề cần áp dụng pháp luật là vấn đề nào, có liên quan đến phạm vi điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật nào. Theo đó, việc chỉ ra thẩm quyền giải quyết vấn đề bao gồm thẩm quyền nội dung và thẩm quyền hình thức thuộc chủ thể nào sẽ được xác lập dựa trên các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chủ thể trực tiếp giải quyết vấn đề đó.

*Thứ nhất*, thẩm quyền về nội dung trong hoạt động áp dụng pháp luật.

Hiện nay, thẩm quyền áp dụng pháp luật thường được pháp luật thừa nhận thông qua việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể trong hoạt động quản lí nhà nước. Hướng quy định này hiện được coi là cách quy định gián tiếp về thẩm quyền áp dụng pháp luật và có tính chất phổ biến trong hoạt động áp dụng pháp luật tại nhiều cơ quan, tổ chức. Điều này còn cho phép hiểu, đa số các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng đồng thời có thẩm quyền ban hành văn bản áp dụng pháp luật trong việc giải quyết các vấn đề theo nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định. Cụ thể là Quốc hội, ngoài thẩm quyền ban hành văn bản



quy phạm pháp luật còn ban hành văn bản áp dụng pháp luật để giải quyết những loại việc có tính chất nội bộ liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội như: ra nghị quyết về việc bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm... các chức vụ cao cấp của bộ máy nhà nước như: Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao...;<sup>(1)</sup> hay Chính phủ ban hành nghị quyết để áp dụng pháp luật trong trường hợp sáp nhập, phân chia, giải thể... các đơn vị hành chính hoặc các cơ quan trực thuộc Chính phủ.<sup>(2)</sup>

Ngoài ra, đối với các chủ thể không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhưng vẫn được pháp luật trao thẩm quyền ban hành văn bản áp dụng pháp luật như thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở địa phương (sở, ban, ngành...); các đơn vị sự nghiệp công lập (học viện, trường học, viện nghiên cứu, bệnh viện...); công chức thi hành công vụ... Trên thực tế, nhóm chủ thể này thường ban hành văn bản áp dụng pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thông qua các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, hoạt động của nhóm các cơ quan chuyên môn ở địa phương, các đơn vị sự nghiệp nhà nước, hoặc doanh nghiệp nhà nước. Cụ thể là để giải quyết các loại việc phát sinh trong nội bộ cơ quan như: tuyển dụng, điều động, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn hay thủ trưởng các đơn vị sự nghiệp phải căn cứ vào các quy định của pháp luật quy định về tổ chức và hoạt động của chính cơ quan ban hành văn bản áp dụng pháp luật và văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh công việc cần

---

(1).Xem: Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

(2).Xem: Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.



áp dụng. Do đó, trong nhiều trường hợp các quy định này trở thành cơ sở pháp lý quy định thẩm quyền áp dụng pháp luật của các chủ thể nêu trên. Như vậy, để áp dụng pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước các chủ thể này thường lựa chọn hình thức văn bản áp dụng pháp luật là quyết định.

Ví dụ: Giám đốc sở kế hoạch và đầu tư ban hành quyết định bổ nhiệm trưởng phòng tổ chức cán bộ sở kế hoạch và đầu tư; Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế quốc dân ban hành quyết định kỉ luật đối với viên chức.

Tuy nhiên, trong hoạt động ban hành văn bản áp dụng pháp luật hiện nay, bên cạnh cách quy định theo hướng gián tiếp, pháp luật còn có những quy định trực tiếp về thẩm quyền ban hành văn bản áp dụng pháp luật đối với một số chủ thể. Việc quy định một cách trực tiếp thẩm quyền áp dụng pháp luật hiện được pháp luật trao cho nhóm chủ thể là cán bộ, công chức nhà nước trong khi thi hành công vụ, cụ thể là: chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp; thanh tra chuyên ngành cấp bộ, cấp sở; quản lý thị trường; hải quan; công an nhân dân...<sup>(1)</sup>

*Thứ hai*, thẩm quyền về hình thức trong hoạt động áp dụng pháp luật.

Ngoài việc xác định đúng thẩm quyền giải quyết nội dung loại việc cần áp dụng pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật còn đòi hỏi sự lựa chọn chính xác thẩm quyền về hình thức. Trong hoạt động ban hành văn bản áp dụng pháp luật, thẩm quyền về hình thức được xác lập thông qua việc sử dụng tên loại văn bản để áp dụng pháp luật. Việc lựa chọn đúng tên loại văn bản pháp luật trong nhiều trường hợp còn cho phép xác

---

(1).Xem: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.



định được những vấn đề thuộc nội dung của văn bản, cũng như thẩm quyền ban hành văn bản. Chẳng hạn, toà án nhân dân ban hành bản án trong hoạt động xét xử; hội đồng nhân dân ban hành nghị quyết trong việc bầu thành viên ủy ban nhân dân cùng cấp; chiến sĩ công an nhân dân ban hành quyết định đề xử phạt vi phạm hành chính... Như vậy, xác định đúng thẩm quyền ban hành văn bản áp dụng pháp luật giữ vai trò quan trọng bảo đảm cho quá trình áp dụng pháp luật thực hiện đúng quy định của pháp luật.

*- Lựa chọn quy phạm pháp luật để áp dụng pháp luật.*

Trên cơ sở đánh giá tính chất, mức độ của các sự việc phát sinh trong thực tiễn cần giải quyết bằng việc ban hành văn bản áp dụng pháp luật, chủ thể có thẩm quyền xem xét việc lựa chọn văn bản quy phạm pháp luật hoặc quy phạm pháp luật điều chỉnh nội dung vấn đề để giải quyết. Theo đó, tương ứng với nội dung, tính chất của các nhóm công việc, chủ thể có thẩm quyền sẽ lựa chọn và sử dụng các quy phạm pháp luật phù hợp để áp dụng pháp luật. Ví dụ: Để giải quyết nội dung công việc liên quan đến hoạt động sắp xếp, tổ chức nhân sự trong các cơ quan nhà nước như: điều động, bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm... các chức vụ nhà nước, văn bản quy phạm pháp luật được lựa chọn để áp dụng pháp luật trong từng trường hợp là văn bản chứa đựng các quy phạm pháp luật tương ứng, liên quan trực tiếp đến vấn đề cần áp dụng. Cụ thể là văn bản quy phạm pháp luật có phạm vi điều chỉnh các vấn đề liên quan đến việc sử dụng và quản lý cán bộ, công chức, viên chức như Luật Cán bộ, công chức...

Với một số hướng quy định về thẩm quyền ban hành văn bản áp dụng pháp luật như trên đã cho thấy, để áp dụng pháp



luật trong việc giải quyết các công việc liên quan đến thẩm quyền quản lí nhà nước, đòi hỏi các chủ thể phải lựa chọn chính xác quy phạm pháp luật tương ứng với loại việc cần áp dụng pháp luật, nhằm bảo đảm cho quá trình áp dụng pháp luật được thực hiện một cách hợp pháp và phù hợp với yêu cầu thực tiễn.

### **2.2.2. Soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật**

Nội dung chứa đựng trong văn bản áp dụng pháp luật thường cụ thể, đơn giản và được xác định dựa trên các quy phạm pháp luật tương ứng. Trên thực tế, việc soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật được thực hiện bởi đơn vị cấp dưới trực tiếp của chủ thể ban hành văn bản, hoặc trong một số trường hợp do cán bộ, công chức trực tiếp soạn thảo văn bản khi đang thi hành công vụ theo thẩm quyền hoặc theo quy định của pháp luật. Việc xác định trách nhiệm soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật thường căn cứ vào nội dung của văn bản. Để nhận diện nội dung các vấn đề cần áp dụng pháp luật, người soạn thảo thường căn cứ vào các loại việc phát sinh trong nội bộ cơ quan, tổ chức; hoặc căn cứ vào thẩm quyền giải quyết công việc theo quy định của pháp luật, đồng thời qua đó xác định cách thức soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật.

Về nguyên tắc, nội dung công việc thuộc cơ quan, đơn vị cấp dưới của chủ thể áp dụng có trách nhiệm tham mưu giúp việc, sẽ do cơ quan, đơn vị đó soạn thảo văn bản căn cứ tính chất, nội dung của vấn đề cần áp dụng pháp luật.<sup>(1)</sup> Ví dụ: Để áp dụng pháp luật trong trường hợp bổ nhiệm nhân sự cấp phòng, thủ trưởng cơ quan sẽ trực tiếp giao phòng chức năng là phòng tổ chức cán bộ soạn thảo quyết định bổ nhiệm.

---

(1).Xem: Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư (được sửa đổi, bổ sung năm 2010, 2018).



Khi soạn thảo văn bản, các chủ thể này phải xác định rõ hình thức cũng như nội dung của văn bản cần soạn thảo thông qua việc thu thập, xử lý các thông tin có liên quan.<sup>(1)</sup> Từ đó xác định hướng lựa chọn các quy phạm pháp luật tương ứng để áp dụng pháp luật. Chẳng hạn, quyết định của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh có nội dung điều động, luân chuyển cán bộ cấp tỉnh sẽ do sở nội vụ soạn thảo. Khi đó, văn bản quy phạm pháp luật tương ứng được lựa chọn để áp dụng pháp luật là nghị định của Chính phủ quy định nội dung có liên quan đến việc quản lý và sử dụng cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước hiện nay.

Nếu nội dung công việc cần áp dụng pháp luật có tính chất phức tạp và tác động đến nhiều đối tượng, nhiều đơn vị phát sinh bên ngoài cơ quan, tổ chức (môi trường, giao thông, đất đai, đầu tư, khiếu nại, tố cáo...) thì trong quá trình soạn thảo văn bản, cơ quan, đơn vị soạn thảo phải tiến hành những hoạt động sau:

- Tổ chức lấy ý kiến đối với cá nhân, tổ chức liên quan trực tiếp đến công việc áp dụng pháp luật. Thông thường hoạt động lấy ý kiến sẽ được thực hiện đối với những công việc có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của nhiều đối tượng trong xã hội như: quy hoạch đất đai, điều chỉnh địa giới hành chính, giải quyết khiếu nại, tố cáo... để bảo đảm nội dung văn bản phù hợp với hoàn cảnh thực tiễn, qua đó cơ quan soạn thảo lựa chọn cách giải quyết tối ưu nhất.

- Xác minh, thu thập thông tin, chứng cứ liên quan đến công việc nhằm bảo đảm ban hành văn bản áp dụng pháp luật chính xác. Hoạt động này thường được thực hiện trong một số

---

(1).Xem: Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư (được sửa đổi, bổ sung năm 2010, 2018).



công việc như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà; cấp phép xây dựng; tổ tụng hình sự, dân sự...

Ngoài việc soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật theo cách thức tiến hành nêu trên, hiện nay pháp luật còn có quy định đối với trường hợp giải quyết một số loại việc đơn giản, đòi hỏi kịp thời, nhanh chóng thì cho phép chủ thể có thẩm quyền là cán bộ, công chức trong khi thi hành nhiệm vụ soạn thảo và ban hành văn bản áp dụng pháp luật thực hiện theo thủ tục đơn giản (là việc hoàn chỉnh các quyết định xử phạt vi phạm hành chính theo mẫu cho sẵn). Ví dụ: Chiến sĩ cảnh sát ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ, hay môi trường... trong khi thi hành công vụ,<sup>(1)</sup> hoặc chánh thanh tra sở, chánh thanh tra bộ ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.<sup>(2)</sup>

Mặc dù văn bản áp dụng pháp luật được soạn thảo để giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi nội bộ một cơ quan hay tác động đến nhiều đối tượng, nhiều đơn vị bên ngoài cơ quan thì trong quá trình soạn thảo, chủ thể soạn thảo cần xuất phát từ tính chất của mỗi loại việc hoặc tình huống cụ thể để đưa ra hướng xác định chính xác, phù hợp với các nhóm đối tượng của văn bản. Ví dụ: Để bầu các thành viên ủy ban nhân dân, hội đồng nhân dân cùng cấp cần xác định một số nội dung liên quan đến các hoạt động thuộc chức năng, nhiệm vụ của hội đồng nhân dân trong việc bầu ủy ban nhân dân cùng cấp, cụ thể là: loại văn bản cần ban hành (nghị quyết), căn cứ pháp lý quy định thẩm quyền (Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015), mệnh lệnh cá biệt liên quan (bầu thành viên ủy ban nhân dân), đối tượng thực

---

(1).Xem: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

(2).Xem: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.



hiện văn bản (các ban của hội đồng nhân dân) và thủ tục thông qua nghị quyết (biểu quyết theo đa số).

### **2.2.3. Trình, thông qua, kí và ban hành văn bản áp dụng pháp luật**

Sau khi dự thảo văn bản áp dụng pháp luật đã được soạn thảo, cơ quan, đơn vị soạn thảo sẽ trình trực tiếp đến cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản. Thông thường, việc trình văn bản áp dụng pháp luật có sự khác biệt đối với mỗi nhóm công việc khác nhau.

*Thứ nhất*, nếu văn bản giải quyết các vấn đề phát sinh trong nội bộ cơ quan, tổ chức thì chủ thể soạn thảo trực tiếp trình dự thảo văn bản đến chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản. Đa số khi trình dự thảo văn bản áp dụng pháp luật, cơ quan, đơn vị soạn thảo trình bằng tờ trình (nếu công việc quan trọng) hoặc công văn (ít quan trọng). Nếu chủ thể ban hành văn bản đồng ý với nội dung của dự thảo thì dự thảo đó được thông qua bởi thủ trưởng cơ quan ban hành văn bản.

*Thứ hai*, nếu nội dung công việc áp dụng pháp luật đòi hỏi tính chất nhanh chóng, kịp thời hoặc thuộc thẩm quyền giải quyết trực tiếp của công chức thì cơ quan, đơn vị trực tiếp trình văn bản mà không cần tờ trình, công văn để trình và công chức trực tiếp kí ban hành văn bản.

Nếu chủ thể ban hành văn bản đồng ý với dự thảo được trình, sẽ tiến hành thủ tục thông qua văn bản đó. Có hai cách thông qua văn bản áp dụng pháp luật đó là thông qua bởi tập thể (nếu cơ quan ban hành văn bản hoạt động theo nguyên tắc tập thể) và thông qua trực tiếp bởi cá nhân thủ trưởng (nếu cơ quan hoạt động theo nguyên tắc thủ trưởng cá nhân trực tiếp chịu trách nhiệm).



Dự thảo văn bản áp dụng pháp luật sau khi thông qua sẽ được xác lập giá trị pháp lý bằng chữ ký của cấp có thẩm quyền và con dấu hợp thức của cơ quan ban hành văn bản. Văn bản áp dụng pháp luật được ban hành bởi cơ quan hoạt động theo nguyên tắc thủ trưởng tập thể hoặc thủ trưởng cá nhân. Do vậy, việc ký văn bản áp dụng pháp luật với các thể thức ký theo quy định hiện nay thường căn cứ vào tính chất loại việc cũng như vị trí của cơ quan ban hành văn bản. Theo đó, chức vụ của người ký luôn được ghi trước chữ ký và được trình bày theo các thể thức nhất định, phù hợp với cách thức thông qua và thẩm quyền của người ký văn bản, cụ thể là:

- Đối với cơ quan, tổ chức làm việc theo chế độ thủ trưởng, người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ký tất cả các văn bản của cơ quan, tổ chức. Ngoài ra, người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thể giao cho cấp phó của mình ký thay (KT.) các văn bản áp dụng pháp luật thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách và một số văn bản thuộc thẩm quyền của người đứng đầu. Cấp phó ký thay chịu trách nhiệm trước người đứng đầu cơ quan, tổ chức và trước pháp luật.<sup>(1)</sup>

- Đối với cơ quan nhà nước hoạt động theo chế độ tập thể, việc ký các văn bản có nội dung quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số, người đứng đầu cơ quan thay mặt (TM:) tập thể lãnh đạo ký các văn bản của cơ quan mình. Cấp phó của người đứng đầu và các thành viên giữ chức vụ lãnh đạo khác được thay mặt tập thể, ký thay người đứng đầu cơ quan những văn bản thuộc phạm vi

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 10 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư (được sửa đổi, bổ sung năm 2010, 2018).



được ủy quyền và những văn bản thuộc các lĩnh vực được phân công phụ trách.<sup>(1)</sup>

Ngoài ra, người đứng đầu cơ quan có thể giao cho chánh văn phòng, trưởng phòng hành chính, trưởng một số đơn vị kí thừa lệnh (TL.) đối với những văn bản có nội dung ít quan trọng. Việc giao kí thừa lệnh phải được quy định cụ thể trong quy chế hoạt động hoặc quy chế công tác văn thư của cơ quan, tổ chức.<sup>(2)</sup>

Văn bản áp dụng pháp luật sau khi được chủ thể có thẩm quyền kí phải được vào sổ, đánh số, đóng dấu để theo dõi và sao gửi tới các đối tượng có liên quan. Việc ban hành văn bản áp dụng pháp luật thường được thực hiện bằng cách giao trực tiếp cho các đối tượng hoặc có thể gửi văn bản qua đường công văn tới đối tượng tiếp nhận văn bản.

### **CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN**

1. Trình bày thủ tục đề nghị và soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật?

2. Phân tích nhiệm vụ của cơ quan soạn thảo trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật?

3. Phân tích đối tượng và nội dung của hoạt động thẩm định và thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật? Nêu ý nghĩa của những hoạt động này?

4. Phân tích thủ tục xây dựng văn bản áp dụng pháp luật và nêu sự khác biệt với thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật?

---

(1).Xem: Khoản 2 Điều 10 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư (được sửa đổi, bổ sung năm 2010, 2018).

(2).Xem: Khoản 4 Điều 10 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư (được sửa đổi, bổ sung năm 2010, 2018).



## Chương 3

### NGÔN NGỮ TRONG VĂN BẢN PHÁP LUẬT

#### 3.1. KHÁI NIỆM NGÔN NGỮ TRONG VĂN BẢN PHÁP LUẬT

Ngôn ngữ là phương tiện quan trọng hàng đầu để thể hiện ý chí của cấp có thẩm quyền. Thông qua ngôn ngữ, chủ thể ban hành văn bản thể hiện ý chí của mình và qua đó người đọc văn bản tiếp nhận, thực hiện những hành vi cần thiết, phù hợp với văn bản đã nhận được, đáp ứng yêu cầu của chủ thể ban hành.

Vì ngôn ngữ có vai trò rất quan trọng nên khi xây dựng văn bản pháp luật không thể không quan tâm tới vấn đề ngôn ngữ. Có thể nói, trình độ sử dụng ngôn ngữ của người soạn thảo văn bản có ảnh hưởng trực tiếp và sâu sắc tới chất lượng của văn bản. Nhằm mục đích tạo ra những văn bản pháp luật gọn gàng, rõ nghĩa, dễ hiểu và dễ thi hành thì việc sử dụng các đơn vị ngôn ngữ trong quá trình xây dựng văn bản là một yêu cầu rất quan trọng đối với người soạn thảo.

Hiểu một cách khái quát nhất, *ngôn ngữ trong văn bản pháp luật là hệ thống những từ được kết hợp theo quy tắc trong tiếng Việt, được Nhà nước sử dụng để thể hiện nội dung các văn bản pháp luật.*

Là hình thức pháp lý đặc thù của quyết định quản lý nhà nước, văn bản pháp luật phải được thể hiện bằng ngôn ngữ



viết. Sử dụng ngôn ngữ viết, nhà quản lí có thể lựa chọn các từ ngữ có tính chính xác cao; lập các câu có kết cấu ngữ pháp chặt chẽ, hoàn chỉnh, nhờ đó có thể trình bày cụ thể, rõ ràng ý chí của mình và tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng thi hành văn bản nắm bắt được đúng đắn, đầy đủ nội dung của văn bản pháp luật. Đồng thời, cách thức thể hiện này cũng giúp các cơ quan nhà nước thuận lợi trong việc sao gửi, nghiên cứu, lưu trữ thông tin nhằm phục vụ hoạt động quản lí của mình.

Văn bản pháp luật phải được viết bằng tiếng Việt, phải tuân theo những quy tắc chung của tiếng Việt. Sử dụng tiếng Việt để soạn thảo các văn bản pháp luật không chỉ là yêu cầu mang tính pháp lí mà còn là vấn đề khoa học, vì trong một quốc gia đa dân tộc và mỗi dân tộc lại có ngôn ngữ riêng như ở Việt Nam, tiếng Việt là tiếng được đại đa số người dân trên mọi miền đất nước biết đến. Tiếng Việt được quy định là quốc ngữ và được đưa vào giảng dạy trong giáo dục, vì vậy nó mang tính thông dụng, phổ biến. Văn bản pháp luật được soạn thảo bằng tiếng Việt thì mới có thể phổ biến tới nhiều người và nhiều người cùng hiểu được nội dung của văn bản, nhờ đó hiệu quả thực hiện văn bản cũng cao hơn.

Hiện nay, pháp luật đã có quy định về việc sử dụng tiếng Việt để soạn thảo một số loại văn bản pháp luật. Với nhóm văn bản quy phạm pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật là tiếng Việt.<sup>(1)</sup> Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước cũng quy định: Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản là tiếng Việt.<sup>(1)</sup> Đồng thời, trong nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thông tư hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản đều có quy định: Phong chữ sử dụng để trình bày văn bản phải là các phong chữ tiếng Việt.<sup>(2)</sup> Như vậy, để soạn thảo các văn bản pháp luật trên máy vi tính, người soạn thảo chỉ được lựa chọn ngôn ngữ duy nhất là tiếng Việt.

Pháp luật cũng quy định văn bản quy phạm pháp luật có thể được dịch ra tiếng dân tộc thiểu số để tạo thuận lợi cho việc tuyên truyền, phổ biến, thực hiện pháp luật nhưng không có nghĩa là được sử dụng tiếng các dân tộc thiểu số để soạn thảo văn bản pháp luật và bản dịch chỉ có giá trị tham khảo.

Văn bản pháp luật là tiếng nói chính thức của cơ quan công quyền, đại diện cho Nhà nước. Vì vậy, ngôn ngữ trong văn bản pháp luật mang phong cách hành chính. Yêu cầu của phong cách hành chính đòi hỏi ngôn ngữ trong văn bản pháp luật phải trang trọng, điển hình và mang tính khuôn mẫu, được Nhà nước sử dụng chính thức. Để diễn đạt các chủ trương, chính sách, các mệnh lệnh cụ thể phục vụ hoạt động công quyền, Nhà nước đặt ra những yêu cầu nhất định đối với hệ thống ngôn ngữ được sử

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 18.

(2).Xem: Điều 4 Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính; Điều 69 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.



dụng trong văn bản. Chính những yêu cầu đó đã tạo ra sự đặc thù của ngôn ngữ văn bản pháp luật, làm cho nó không hoàn toàn giống ngôn ngữ thông thường mặc dù nó xuất phát từ tiếng Việt. Có thể hiểu, ngôn ngữ sử dụng trong văn bản pháp luật là một bộ phận của tiếng Việt nhưng phải đạt được độ chuẩn mực cao hơn so với tiếng Việt thông dụng.

### **3.2. YÊU CẦU ĐỐI VỚI NGÔN NGỮ TRONG VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

#### **3.2.1. Bảo đảm tính nghiêm túc, khách quan**

Tính nghiêm túc, khách quan của ngôn ngữ văn bản pháp luật được hiểu là việc sử dụng ngôn ngữ trong văn bản phải trang trọng, lịch sự, phi cá tính; vừa thể hiện rõ sự uy nghiêm của pháp luật đồng thời thể hiện sự tôn trọng đối với các đối tượng chịu sự tác động của văn bản.

Ban hành văn bản là hình thức pháp lý quan trọng để các chủ thể quản lý thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình trong quá trình tiến hành hoạt động quản lý. Văn bản pháp luật không phải tiếng nói riêng của cá nhân nào mặc dù các văn bản có thể giao cho một hoặc một số cá nhân soạn thảo. Văn bản pháp luật thể hiện ý chí của một cơ quan, tổ chức, nhân danh Nhà nước nhằm giải quyết các việc công nên ngôn ngữ trong văn bản phải bảo đảm tính nghiêm túc, khách quan. Điều này thể hiện được quyền uy của chủ thể quản lý và tính văn minh, lịch sự của Nhà nước xã hội chủ nghĩa. Nếu ngôn ngữ trong văn bản pháp luật thiếu tính nghiêm túc sẽ ảnh hưởng lớn đến sự trang nghiêm, uy quyền của người ban hành văn bản. Sự thiếu nghiêm túc của ngôn ngữ văn bản pháp luật còn tạo ra tâm lý



coi thường Nhà nước, coi thường pháp luật, đồng thời có thể ảnh hưởng tới tính chính xác của văn bản. Ngược lại, nếu ngôn ngữ được sử dụng trong văn bản pháp luật bảo đảm tính nghiêm túc, lịch sự sẽ tạo ra sự thiện chí và sự tự giác thực hiện ở người tiếp thu văn bản, nhờ đó pháp luật được tôn trọng.

Yêu cầu bảo đảm tính nghiêm túc, khách quan được biểu hiện ở tất cả các đơn vị ngôn ngữ trong văn bản. Việc sử dụng các từ khẩu ngữ, tiếng lóng (như “xin đều”, “xe dù”, “bến cóc”, “bảo kê”, “com đen”, “hàng trắng”...), từ thô tục, thể hiện thái độ thiếu nhã nhặn, châm biếm, miệt thị (chẳng hạn gọi bị cáo là y, thị, hấn...) hoặc các từ ngữ bộc lộ tình cảm, quan điểm cá nhân của người soạn thảo không phù hợp với văn phong hành chính - công vụ. Văn bản pháp luật cũng cần tránh lối hành văn tả cảnh, văn vắn hay cách diễn đạt hình tượng với những biện pháp tu từ như trong văn chương (chẳng hạn: “cần phải huỷ bỏ lệnh *“cấm chợ ngăn sông”* hoặc *“cần nhanh chóng đẩy nước về sông để chấm dứt đợt úng lụt, cứu vãn mùa màng, ổn định đời sống nhân dân trong huyện”*); không dùng các kiểu câu cảm thán, nghi vấn. Bởi lẽ, điều này ảnh hưởng lớn tới tính chính xác về mặt nghĩa của từ cũng như không bảo đảm tính nghiêm túc, lịch sự của văn bản quản lý nhà nước. Văn bản pháp luật cần sử dụng lối hành văn nghị luận khách quan, nghiêm túc.

### **3.2.2. Bảo đảm tính chính xác, rõ ràng**

Tính chính xác, rõ ràng của ngôn ngữ trong văn bản pháp luật được hiểu là các đơn vị ngôn ngữ được sử dụng để truyền đạt thông tin trong văn bản phải bảo đảm thể hiện đầy đủ, đúng



dẫn ý đồ của nhà quản lí để các nội dung trong văn bản được mọi đối tượng hiểu giống nhau, không cho phép có nhiều cách hiểu và cách giải thích khác nhau. Tính chính xác của ngôn ngữ văn bản pháp luật giúp cho việc thể hiện ý chí của Nhà nước được rõ ràng, tạo ra cho người tiếp nhận văn bản một cách hiểu chung, thống nhất về nội dung của văn bản.

Nếu ngôn ngữ trong văn bản pháp luật được sử dụng thiếu chính xác có thể làm cho văn bản tối nghĩa, dẫn đến tình trạng người tiếp nhận văn bản không hiểu, do vậy không biết được mình cần phải làm gì và làm như thế nào để đáp ứng yêu cầu của văn bản. Mặt khác, sự thiếu chính xác trong việc dùng từ, sự lủng củng, thiếu mạch lạc trong việc diễn đạt câu... trong văn bản pháp luật có thể tạo ra nhiều cách hiểu khác nhau về cùng một quy định; dẫn đến việc giải thích, áp dụng không thống nhất, ảnh hưởng đến hiệu lực của văn bản và hiệu quả quản lí nhà nước. Việc sử dụng ngôn ngữ không chính xác khi soạn thảo văn bản pháp luật còn có thể tạo ra “kẽ hở” để các văn bản này bị lợi dụng. Có thể nói, không có lĩnh vực nào của đời sống xã hội mà việc sử dụng ngôn ngữ thiếu chính xác, diễn đạt thiếu mạch lạc, sự không ăn khớp giữa ngôn ngữ và ý tưởng lại có thể gây ra hậu quả trực tiếp và tai hại như trong lĩnh vực hành chính - pháp luật. Chính vì thế, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã quy định: “*Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản quy phạm pháp luật phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu*”.<sup>(1)</sup>

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



Để bảo đảm tính rõ ràng, chính xác của ngôn ngữ cần tránh sử dụng các từ nhiều nghĩa hoặc nghĩa không xác định, nên dùng các từ đơn nghĩa. Mỗi từ trong văn bản pháp luật phải thể hiện chính xác nội dung cần truyền đạt và chỉ được hiểu theo một nghĩa duy nhất, không làm phát sinh nhiều cách hiểu. Cách viết câu, lập đoạn cũng phải bảo đảm sự ngắn gọn, rõ ràng, diễn đạt mạch lạc, dễ hiểu, sử dụng lối trình bày trực tiếp; tránh việc dùng các từ thừa hay lối nói vòng, ẩn dụ...

### **3.2.3. Bảo đảm tính phổ thông, thống nhất**

Tính phổ thông (tính thông dụng) của ngôn ngữ văn bản pháp luật được hiểu là ngôn ngữ được sử dụng thường xuyên trên phạm vi toàn quốc.

Văn bản pháp luật được ban hành để tác động đến các tầng lớp nhân dân trong xã hội. Trong khi đó, trình độ học vấn và nhận thức pháp luật giữa các vùng miền và dân tộc có sự khác nhau. Vì vậy, tính phổ thông của ngôn ngữ trong văn bản pháp luật sẽ giúp cho mọi người dễ dàng tiếp nhận được thông tin trong văn bản.

Văn bản pháp luật được ban hành để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong cuộc sống hàng ngày của nhân dân, vì vậy ngôn ngữ của văn bản phải gần gũi với ngôn ngữ thông dụng trong nhân dân. Chỉ có bám sát ngôn ngữ phổ thông thì pháp luật mới có thể có tính chất đại chúng, dễ hiểu để mọi người dân đều có thể nắm bắt đầy đủ, đúng đắn nội dung văn bản, từ đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện văn bản theo đúng yêu cầu của nhà quản lý.

Mặt khác, ngôn ngữ văn bản pháp luật phải có tính thống nhất. Việc sử dụng ngôn ngữ thông dụng trong văn bản pháp



luật ở chừng mực nhất định đã mang lại tính thống nhất cho ngôn ngữ văn bản. Bên cạnh đó, yêu cầu về tính thống nhất của ngôn ngữ còn đòi hỏi các từ, thuật ngữ phải được sử dụng thống nhất trong từng văn bản riêng rẽ cũng như trong toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật và trên phạm vi toàn quốc. Đó là điều kiện cần thiết để giúp cho mọi người có thể hiểu và thực hiện pháp luật thống nhất. Ngôn ngữ văn bản không thống nhất thì nội dung văn bản cũng không được hiểu thống nhất và tất nhiên văn bản pháp luật cũng sẽ được thực hiện theo những cách khác nhau.

Để ngôn ngữ văn bản pháp luật bảo đảm tính thống nhất và thông dụng cần tránh sử dụng các từ ngữ địa phương (phương ngữ), từ cổ; không sử dụng các thuật ngữ chuyên ngành hay từ nước ngoài trong những trường hợp không thật cần thiết; ưu tiên sử dụng các từ ngữ quen thuộc, phù hợp với thời đại, dễ hiểu với các đối tượng chịu sự tác động của văn bản. Đồng thời, cần chú ý sử dụng các từ, thuật ngữ cho có sự thống nhất trong cùng một văn bản và trong cả hệ thống văn bản pháp luật, không nên dùng nhiều từ khác nhau để chỉ một khái niệm trong cùng một văn bản; cùng một thuật ngữ được sử dụng trong các văn bản pháp luật khác nhau phải được hiểu theo một nghĩa giống nhau. Mặt khác, khi trình bày nội dung văn bản pháp luật cũng cần chú ý diễn đạt đơn giản, phù hợp với tư duy thông thường của người đọc. Điều này bảo đảm cho văn bản pháp luật có một kết cấu chặt chẽ, thống nhất khiến người đọc dễ hiểu, dễ nhớ, dễ tiếp thu và như vậy đã đáp ứng được yêu cầu về tính phổ thông.



### 3.3. SỬ DỤNG NGÔN NGỮ TRONG VĂN BẢN PHÁP LUẬT

#### 3.3.1. Sử dụng từ trong văn bản pháp luật

Hệ thống ngôn ngữ trong tiếng Việt bao gồm nhiều đơn vị khác nhau, trong đó “*từ là đơn vị ngôn ngữ nhỏ nhất có nghĩa hoàn chỉnh và cấu tạo ổn định, dùng để đặt câu*”.<sup>(1)</sup> Sự kết hợp giữa các từ sẽ tạo thành các câu, sự liên kết nhiều câu sẽ tạo thành văn bản thông qua đơn vị trung gian là các đoạn. Như vậy, có thể thấy việc sử dụng từ giữ vai trò quyết định đến sự thành công của việc sử dụng ngôn ngữ trong văn bản nói chung và văn bản pháp luật nói riêng.

Khi sử dụng từ tiếng Việt để hình thành các câu trong văn bản pháp luật, người soạn thảo văn bản cần lưu ý một số vấn đề sau:

##### 3.3.1.1. Lựa chọn và sử dụng từ chính xác

Việc sử dụng từ chính xác được biểu hiện ở nhiều phương diện khác nhau:

*Thứ nhất*, từ dùng trong văn bản pháp luật phải chính xác về chính tả. Chính xác về chính tả là cách viết chữ được coi là chuẩn, theo nghĩa hẹp là cách viết các âm, vần, tiếng, từ; theo nghĩa rộng ngoài nội dung nói trên còn bao gồm cả cách viết hoa, viết tắt, cách viết tên riêng tiếng Việt và tên riêng tiếng nước ngoài. Dùng từ chính xác về chính tả là điều kiện tiên quyết để bảo đảm được nghĩa cơ bản của từ. Nếu mắc lỗi chính tả trong văn bản pháp luật sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới sự chính

---

(1).Xem: Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, Hà Nội, 2002, tr. 1072.



xác của nội dung văn bản, đồng thời có thể làm giảm uy tín của Nhà nước. Chẳng hạn, “kiểm sát” là từ dùng để chỉ công tác kiểm tra, giám sát của một cơ quan nhà nước (viện kiểm sát) lại viết thành “kiểm soát” là từ để chỉ hoạt động kiểm tra, xem xét những việc cụ thể trong phạm vi của chủ thể có thẩm quyền (ví dụ: kiểm soát hành lý, kiểm soát giao thông, kiểm soát ô nhiễm...).(1) Hay “công ti hợp danh” là một loại hình công ty được Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định(2) lại viết thành “công ti hợp doanh” là loại hình hoàn toàn không được Nhà nước quy định.

Viết hoa đúng cũng là một biểu hiện của việc dùng từ chính xác, hơn thế nó còn góp phần thể hiện tính nghiêm túc của văn bản pháp luật. Cách viết hoa trong văn bản pháp luật phải tuân thủ những quy định thông thường của tiếng Việt, đồng thời Nhà nước cũng đã có những quy định cụ thể về cách viết hoa trong văn bản của các cơ quan nhà nước.(3) Theo đó, một số trường hợp viết hoa thường gặp trong các văn bản pháp luật hiện hành được quy định như sau:

- Tên người, tên địa danh: Viết hoa tất cả các chữ cái đầu của các âm tiết tạo thành tên riêng và không dùng gạch nối. Ví dụ: Hồ Chí Minh, Võ Nguyên Giáp, Việt Nam, Hà Nội, Đà Lạt...

---

(1).Xem: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, *Từ điển Luật học*, Nxb. Tư pháp - Nxb. Từ điển bách khoa, Hà Nội, 2006, tr. 441.

(2).Xem: Điều 172 Luật Doanh nghiệp năm 2014.

(3).Xem: Quy định tạm thời về viết hoa trong văn bản của Chính phủ và Văn phòng Chính phủ (Ban hành kèm theo Quyết định số 09/1998/QĐ-VPCP ngày 22/11/1998 của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ) và Phụ lục VI: Viết hoa trong văn bản hành chính (Ban hành kèm theo Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ).



- Tên đơn vị hành chính: Viết hoa chữ cái đầu tạo thành tên riêng đơn vị hành chính và không dùng gạch nối. Ví dụ: tỉnh Phú Thọ, huyện Gia Lâm, thành phố Nam Định...; trường hợp đặc biệt (tên riêng đơn vị hành chính là tên người, sự kiện lịch sử, con số hay tên thủ đô): Viết hoa chữ cái đầu của cả danh từ chung chỉ đơn vị hành chính đó. Ví dụ: Thủ đô Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Quận 5, Phường Tô Hiệu...

- Tên riêng của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các cơ sở đào tạo, đơn vị kinh tế...: Viết hoa chữ cái đầu trong cụm từ dùng làm tên và các chữ cái đầu trong các âm tiết chỉ tính chất, chức năng, nhiệm vụ tạo thành tên riêng đó. Ví dụ: Chính phủ, Bộ Tư pháp, Trường Đại học Luật Hà Nội, Ban Chỉ đạo Phòng chống lụt bão trung ương...

- Các chức danh quan trọng của Đảng và Nhà nước, các chức vụ trong các cơ quan nhà nước: Viết hoa chữ cái đầu tiên của cụm từ chỉ chức danh đó. Ví dụ: Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Nam Định, Giám đốc Sở Tư pháp tỉnh Bắc Ninh...

- Tên của các loại văn bản: Viết hoa chữ cái đầu của từ chỉ tên loại văn bản và từ chỉ tên riêng của văn bản trong trường hợp nói đến một văn bản cụ thể. Ví dụ: Luật Đất đai; Nghị quyết số... của Hội đồng nhân dân huyện...; Quyết định số... của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh...

Trường hợp viện dẫn các điều, khoản, điểm của một văn bản cụ thể: viết hoa chữ cái đầu của điều, khoản, điểm.

Ví dụ: Căn cứ Điểm a Khoản 2 Điều 156 Bộ luật Hình sự.

Viết tắt đúng cách cũng là một yếu tố bảo đảm cho việc dùng từ được chính xác về mặt chính tả. Khi soạn thảo văn bản



pháp luật, nói chung không nên viết tắt một cách tùy tiện, không được thay chữ viết bằng con số hay kí hiệu riêng. Trong văn bản pháp luật, từ viết tắt thường được sử dụng để trình bày một số chi tiết thuộc về hình thức văn bản như kí hiệu văn bản, ví dụ: QĐ-UBND (Quyết định - Ủy ban nhân dân) hay thể thức đề kí văn bản, ví dụ: KT. CHỦ TỊCH (KT = kí thay), TM. ỦY BAN NHÂN DÂN (TM = thay mặt); trình bày tên một cơ quan, tổ chức hoặc một số thuật ngữ chuyên ngành hay những từ, cụm từ thông dụng, được sử dụng nhiều lần trong văn bản. Tuy nhiên, để bảo đảm sự chặt chẽ của văn bản, trong trường hợp thứ hai, các chữ viết tắt lần đầu của từ, cụm từ phải được đặt trong dấu ngoặc đơn ngay sau từ, cụm từ đó. Ví dụ: hội đồng nhân dân (HĐND), văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), Tổ chức thương mại thế giới (WTO), vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)...

*Thứ hai, từ dùng trong văn bản pháp luật phải chính xác về nghĩa*

Việc hiểu chính xác nghĩa của từ (bao gồm cả nghĩa từ vựng và nghĩa ngữ pháp) để sử dụng đúng trong từng trường hợp cụ thể là điều kiện quan trọng để bảo đảm cho việc nắm bắt chính xác nội dung của văn bản. Nghĩa từ vựng được nêu trong từ điển, do vậy khi soạn thảo văn bản pháp luật cần có thói quen sử dụng từ điển thường xuyên để dùng từ đúng nghĩa với từng trường hợp cụ thể. Có như vậy từ dùng mới biểu đạt được chính xác nội dung người viết cần thể hiện. Ví dụ: Trong tiếng Việt, các từ “nhiệm vụ”, “trách nhiệm”, “bổn phận”, “nghĩa vụ” đều có nghĩa chung là “phần việc mình phải gánh vác, phải làm”, nhưng được dùng trong các trường hợp khác nhau. Trong đó, nhiệm vụ là “công việc phải làm, phải



gánh vác”<sup>(1)</sup> nhưng nhiệm vụ thường là phần việc cụ thể phải trực tiếp làm; trách nhiệm là “điều phải làm, phải gánh vác hoặc phải nhận về mình”<sup>(2)</sup> nhưng thường dùng để nói về phần việc trực tiếp phải đề tâm đến với tư cách là một thành viên của một tập thể, một tổ chức xã hội; bổn phận cũng là “phần việc, phần trách nhiệm bản thân phải làm”<sup>(3)</sup> nhưng bổn phận thường dùng để nói về nhiệm vụ phải làm theo yêu cầu của đạo lí; nghĩa vụ thường dùng để nói về nhiệm vụ phải gánh vác đối với xã hội theo yêu cầu của đạo lí hoặc theo quy định của pháp luật.

Mặt khác, để bảo đảm sự chính xác cho các từ được sử dụng, về nguyên tắc cần phải loại trừ hiện tượng mơ hồ về nghĩa của từ. Mỗi từ, mỗi chữ dùng trong văn bản pháp luật phải được hiểu và chỉ được hiểu theo một nghĩa nhất định. Vì vậy, trong văn bản pháp luật nên sử dụng các từ đơn nghĩa và nghĩa đã được xác định rõ ràng. Tuy nhiên, hiện tượng từ đa nghĩa rất phổ biến trong tiếng Việt. Khi sử dụng những từ này để soạn thảo văn bản cần phải lựa chọn một nghĩa gắn với nghĩa đen nhất và gắn vào đó những dấu hiệu nhất định để buộc người đọc chỉ được hiểu theo nghĩa đã được tiêu chuẩn hoá. Chính việc kết hợp giữa từ cần dùng với các từ khác để tạo thành câu sẽ giúp người đọc hiểu từ đó theo một nghĩa duy nhất mà người viết muốn dùng; tránh được tình trạng có nhiều cách hiểu khác nhau về cùng một quy định của pháp luật.

---

(1).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1996, tr. 777.

(2).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), *sđđ*, tr. 1161.

(3).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), *sđđ*, tr. 112.



Ví dụ: Từ “thanh tra” có hai nghĩa:<sup>(1)</sup> 1) Điều tra, xem xét để làm rõ sự việc (được sử dụng với tư cách của động từ); 2) Người làm nhiệm vụ thanh tra (được sử dụng với tư cách của danh từ). Khi quy định một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra huyện là: “a) *Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật và nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân cấp huyện, của uỷ ban nhân dân cấp xã*”,<sup>(2)</sup> với việc kết hợp giữa các từ ngữ khác, từ “thanh tra” được sử dụng với tư cách của một động từ và chỉ được hiểu theo nghĩa thứ nhất.

Trường hợp dùng từ có thể hiểu theo nhiều nghĩa thì phải giải thích theo nghĩa được sử dụng trong văn bản. Chẳng hạn, trong ngôn ngữ thông dụng, từ “hàng hoá” rất quen thuộc với mọi người và được hiểu theo nghĩa rất rộng, là “sản vật dùng để bán nói chung”.<sup>(3)</sup> Nhưng khái niệm “hàng hoá” trong Luật Hải quan năm 2014 lại chỉ được hiểu trong giới hạn phạm vi nhất định và được giải thích rõ tại khoản 6 Điều 4 của Luật này: “Hàng hoá bao gồm động sản có tên gọi và mã số theo Danh mục hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu Việt Nam được xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh hoặc được lưu giữ trong địa bàn hoạt động hải quan”.

Nếu sử dụng từ theo nghĩa ước lệ cũng cần nêu rõ trong văn bản. Ví dụ: “*Thông tư này hướng dẫn về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và*

---

(1).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), sđd, tr. 1034.

(2).Xem: Điểm a khoản 2 Điều 27 Luật Thanh tra năm 2010.

(3).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), sđd, tr. 455.



*văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với cơ quan, tổ chức khác (sau đây được gọi tắt là văn bản)".<sup>(1)</sup> Như vậy, trường hợp này, từ "văn bản" không được sử dụng theo nguyên nghĩa là "bản chép tay hoặc in ấn với một nội dung nhất định, thường để lưu lại lâu dài"<sup>(2)</sup> mà được sử dụng theo nghĩa ước lệ, chỉ toàn bộ những văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể đã nêu tại Điều trên.*

### ***3.3.1.2. Lựa chọn và sử dụng từ bảo đảm tính thống nhất, phổ thông***

Thực tế cho thấy, các vùng dân cư khác nhau đôi khi sử dụng hệ thống ngôn ngữ không hoàn toàn giống nhau. Để bảo đảm cho mọi người hiểu và thực hiện thống nhất các văn bản pháp luật, trong trường hợp có sự không thống nhất về từ ngữ giữa các địa phương, cần sử dụng những từ ngữ phổ thông trong cả nước mà tiêu biểu là ngôn ngữ ở Thủ đô Hà Nội. Nếu văn bản do địa phương ban hành, để phù hợp với đối tượng tác động ở địa phương, có thể dùng ngôn ngữ địa phương nhưng khi cần phải có chú thích bằng từ ngữ chính thức chung cho cả nước (đặt trong dấu ngoặc đơn).

Để bảo đảm tính phổ thông trong ngôn ngữ văn bản pháp luật, người soạn thảo văn bản cần tránh sử dụng tiếng lóng, những từ địa phương (phương ngữ). Ví dụ: không viết "cắm

---

(1).Xem: Điều 1 Thông tư số 25/2011/TT-BTP ngày 27/12/2011 của Bộ Tư pháp về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và văn bản quy phạm pháp luật liên tịch.

(2).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), sđd, tr. 1247.



queo trái”, “đèn báo thắng”, “nón bảo hiểm” (từ địa phương Nam Bộ) trong các văn bản pháp luật mà phải dùng “cầm rẽ trái”, “đèn báo phanh”, “mũ bảo hiểm” là từ phổ thông trên cả nước.

Văn bản pháp luật thường lựa chọn những từ ngữ chính xác về nội dung, trang trọng, trung hoà về sắc thái biểu cảm và được sử dụng thống nhất trong từng văn bản và trong cả hệ thống văn bản pháp luật. Đặc biệt, văn bản pháp luật thường sử dụng một lớp từ ngữ riêng (gọi là lớp từ hành chính hay thuật ngữ hành chính), bao gồm: tên gọi các cơ quan, tổ chức từ trung ương đến cơ sở (Chính phủ, bộ, uỷ ban nhân dân, sở, phòng, ban, công ti...); tên gọi các chức vụ của các cơ quan đó (Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, chủ tịch uỷ ban nhân dân, chánh văn phòng, giám đốc sở, trưởng phòng...); các hoạt động công vụ của các cơ quan, tổ chức (lập pháp, lập quy, ban hành, giải quyết, quy định, quyết định...). Các từ, ngữ này vừa thông dụng, dễ hiểu đối với mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân, vừa bảo đảm được sự trang trọng, lịch sự của các cơ quan quản lí.

Đồng thời, văn bản pháp luật cũng nên sử dụng những từ ngữ trung tính (phi giới tính) để chỉ cả hai giới như: công dân, mọi người, công chức, viên chức, người lao động, người lái xe, người vi phạm... Ví dụ: Nên viết “thủ trưởng cơ quan” thay vì “ông/bà thủ trưởng cơ quan”, không dùng đại từ “anh” “chị” trong các quy định của văn bản pháp luật.

Việc sử dụng một số nhóm từ đặc biệt cũng có ảnh hưởng không nhỏ tới tính phổ thông, tính thống nhất của ngôn ngữ văn bản pháp luật.

Trước hết là nhóm từ cổ. Trong tiếng Việt, có nhiều từ được sử dụng ở những giai đoạn lịch sử trước đây nhưng hiện



tại đã có các từ khác được hình thành để thay thế, do đó những từ cũ (được coi là từ cổ) không còn phù hợp nên ít được sử dụng. Ví dụ: Từ “hợp đồng” trong các văn bản hiện hành dùng để thay thế cho từ “giao kèo”, “khế ước” trong các văn bản trước kia. Văn bản pháp luật được ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội hiện tại hoặc giải quyết các công việc đang diễn ra. Đối tượng tác động của văn bản pháp luật là những cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thời hiện đại. Như vậy, nếu sử dụng từ cổ sẽ gây khó khăn cho người tiếp nhận văn bản, thậm chí có thể làm cho văn bản bị lạc hậu. Trong ngôn ngữ văn bản pháp luật, không sử dụng từ cổ. Hàng loạt từ cổ trước kia được thay thế bằng từ mới trong các văn bản pháp luật hiện hành: con ở - người giúp việc gia đình; người làm thuê - người lao động; tình tiết gia trọng - tình tiết tăng nặng... Trong trường hợp cần thiết phải sử dụng đến các từ, thuật ngữ cổ, cần phải xác định rõ về nghĩa, tạo được cách hiểu thống nhất. Chẳng hạn, các thuật ngữ cổ như “bãi nại”, “tổng đạt”, “thừa phát lại”... bắt đầu sử dụng lại trong hệ thống pháp luật nước ta sau một thời gian dài cũng phải được Nhà nước xác định nghĩa một cách rõ ràng.

Cùng với nhóm từ cổ, việc sử dụng nhóm từ mới khi soạn thảo các văn bản pháp luật cũng cần phải rất thận trọng. Nhóm từ mới nói chung tính phổ biến chưa cao, độ ổn định về nghĩa chưa lớn nên không tùy tiện sử dụng trong các văn bản pháp luật. Thói quen tùy tiện dùng cách ghép chữ hoặc rút ngắn các cụm từ trong khi viết văn bản như “tai, tệ nạn xã hội”. “phối, kết hợp công tác”, “kích cầu du lịch”... có thể tạo ra những từ vô nghĩa hoặc nghĩa không xác định, đồng thời sẽ ảnh hưởng không nhỏ tới tính phổ thông và đôi khi là cả tính nghiêm túc



của văn bản. Khi cần thiết phải sử dụng từ mới để nói về những hiện tượng mới phát sinh mà nhà quản lí cần điều chỉnh, cần phải quy định chính thức về nghĩa của từ để tạo ra cách hiểu và áp dụng thống nhất.

Một nhóm từ khác cũng được sử dụng khá phổ biến trong các văn bản pháp luật là từ Hán - Việt (từ Việt gốc Hán). Từ Hán - Việt chiếm số lượng đáng kể trong tiếng Việt và được sử dụng rộng rãi trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội như chính trị, kinh tế, văn hoá và đặc biệt là pháp luật vì một số lí do: thói quen của người soạn thảo văn bản; một số từ Hán - Việt có nghĩa trang trọng hơn từ thuần Việt tương ứng, đặc biệt là so với các từ thông tục; một số từ Hán - Việt biểu thị những nội dung mà trong tiếng Việt tương ứng với những từ nhiều âm tiết hoặc một tổ hợp từ.

Nhằm bảo đảm tính phổ thông của ngôn ngữ văn bản pháp luật và giữ gìn sự trong sáng của tiếng Việt, khi sử dụng từ Hán - Việt cần lưu ý một số điểm sau đây:

*Một là* chỉ sử dụng từ Hán - Việt trong những trường hợp thật cần thiết, như khi: không có từ thuần Việt tương ứng để thay thế (ví dụ: tự do, hạnh phúc, cách mạng, nhân dân, kinh tế, đại hội...); có từ thuần Việt tương ứng nhưng nghĩa không khái quát, trang trọng bằng từ Hán - Việt (ví dụ: độc lập - đứng một mình); có từ thuần Việt tương ứng nhưng cấu trúc không gọn bằng từ Hán - Việt (ví dụ: Kết hôn - nam, nữ chính thức lấy nhau làm vợ, chồng; nghệ nhân - người chuyên làm nghề biểu diễn hay nghề thủ công, mĩ nghệ với trình độ lão luyện, tài ba); làm giảm tính chất tục tĩu, thiếu nhã nhặn của từ thuần



Việt; bảo đảm tính nghiêm túc, lịch sự trong các văn bản pháp luật (ví dụ: xây nhà hộ sinh; nghiêm cấm đại tiện, tiểu tiện ở nơi công cộng...).

*Hai là khi sử dụng từ Hán - Việt, cần hiểu rõ ý nghĩa từ vựng của từ để dùng đúng trong từng trường hợp cụ thể. Ví dụ: “sát nhập” và “sáp nhập”. “Sát” có nghĩa là giáp liền nhau; “sáp” có nghĩa là cắm vào, hợp vào làm một (trong tiếng Việt, nó hầu như không được dùng độc lập); “nhập” là vào. “Sáp nhập” có nghĩa khái quát là hợp lại làm một. Do đó, khi muốn thể hiện ý hợp nhất những tổ chức, đơn vị... nào đó làm một, thành một thể thống nhất thì dùng “sáp nhập” chuẩn xác hơn là dùng “sát nhập”:<sup>(1)</sup> sáp nhập xã N và xã M thuộc huyện A thành xã NM, sáp nhập Ủy ban Thể dục Thể thao, Tổng cục Du lịch và mảng văn hoá của Bộ Văn hoá và Thông tin thành Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch...*

Thói quen sử dụng từ điển tiếng Việt nói chung và từ điển Hán - Việt nói riêng sẽ giúp cho người soạn thảo văn bản pháp luật nắm được chính xác nghĩa của các từ để dùng từ đúng nghĩa từ vựng; mặt khác còn giúp phân biệt các từ Hán - Việt trùng âm với từ thuần Việt. Chẳng hạn: “yếu điểm” (từ Hán - Việt) là điểm chính, điểm quan trọng lại được sử dụng là “điểm yếu” (từ thuần Việt) có nghĩa là nhược điểm, chỗ còn yếu kém. Đồng thời, điều này còn giúp tránh được lỗi dùng thừa từ thường gặp, như: đường quốc lộ, nhà chuyên gia...

Một nhóm từ quan trọng và không thể thiếu khi soạn thảo

---

(1).Xem: Viện Ngôn ngữ học, *Sổ tay dùng từ tiếng Việt*. Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2002, tr. 29.



văn bản pháp luật là các thuật ngữ chuyên môn. Thuật ngữ chuyên môn được dùng để biểu thị một cách cô đọng và chính xác nhất những khái niệm có liên quan tới lĩnh vực chuyên môn nhất định. Mỗi thuật ngữ chuyên môn chứa đựng trong đó một khối lượng tri thức nhất định có nội dung sâu sắc hơn những từ ngữ thông thường.

Tuy nhiên, nếu sử dụng rộng rãi loại từ này có thể làm cho văn bản trở nên khó hiểu đối với đại đa số nhân dân, ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu lực, hiệu quả của văn bản. Khi sử dụng các thuật ngữ chuyên môn cần quán triệt phương châm sau:

- Chỉ nên sử dụng trong các văn bản pháp luật khi đề cập tới những nội dung mang tính chuyên môn và đối tượng thi hành chủ yếu là những nhà chuyên môn.

- Chỉ sử dụng những thuật ngữ chính thức, đã được Nhà nước xác định rõ ràng về nghĩa. Thông thường, thuật ngữ pháp lý được sử dụng trong các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là trong các văn bản luật, để tạo một cách hiểu thống nhất cho người đọc, nhà làm luật ngay ở chương đầu của văn bản đã xác định rõ ràng về nghĩa của các từ, thuật ngữ được dùng trong văn bản.

Ví dụ: Trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, thuật ngữ “vi phạm hành chính” được nhà làm luật giải thích như sau: “Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính” (khoản 1 Điều 2).

Đối với các văn bản áp dụng pháp luật, người soạn thảo văn bản tuyệt đối không được tự mình đặt ra những thuật ngữ



mới chưa từng được sử dụng trong các văn bản pháp luật trước đó, nghĩa chưa rõ ràng hoặc chưa được công nhận rộng rãi, vì sẽ không tạo được cách hiểu thống nhất cho những người sẽ tuân thủ hay áp dụng pháp luật.

- Phải sử dụng đúng nghĩa mà Nhà nước quy định, tức là phải tuân thủ nội hàm của khái niệm cần sử dụng. Chẳng hạn, thuật ngữ “thời hiệu” và “thời hạn” trong xử lý vi phạm hành chính; “tội phạm” và “phạm tội” trong luật hình sự là hai thuật ngữ pháp lý khác nhau.<sup>(1)</sup> Vì vậy, nếu dùng đồng nhất hai khái niệm này là không chính xác và có thể làm phát sinh nhiều vấn đề pháp lý phức tạp. Để bảo đảm tính thống nhất cho ngôn ngữ văn bản pháp luật, khi sử dụng các thuật ngữ chuyên môn phải bảo đảm sự thống nhất ở cả hai cấp độ: trong cùng một văn bản và trong cả hệ thống văn bản pháp luật. Tránh tình trạng thuật ngữ “trẻ em” được pháp luật hiện hành quy định “là người dưới 16 tuổi”<sup>(2)</sup> nhưng khi sử dụng trong văn bản, người soạn thảo lại đưa ra cách hiểu: trẻ em là những người chưa trưởng thành. Việc dùng nhiều từ khác nhau để chỉ cùng một khái niệm trong một văn bản pháp luật (ví dụ: hội đồng nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan dân cử ở địa phương) có thể gây khó khăn không nhỏ cho người tiếp nhận văn bản. Điều này vừa không bảo đảm tính thống nhất của việc sử dụng ngôn ngữ trong văn bản pháp luật vừa ảnh hưởng tới tính chính xác của thuật ngữ được dùng.

---

(1).Xem: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Bộ luật Hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009 (xem thêm Bộ luật hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018).

(2).Xem: Điều 1 Luật Trẻ em năm 2016.



Khi văn bản được gửi tới nhiều đối tượng có trình độ văn hoá, chuyên môn, nghề nghiệp khác nhau, nên hạn chế việc sử dụng các thuật ngữ chuyên môn vì không phải mọi thuật ngữ đều dễ hiểu đối với mọi đối tượng. Thay vì cách viết: “Trên đây là những quy định về bảo vệ môi trường, Ủy ban nhân dân huyện yêu cầu các cơ quan, đơn vị, tổ chức cá nhân có liên quan nghiên cứu và thực hiện nghiêm túc. Nếu ai cố tình vi phạm sẽ bị chế tài”, cần lựa chọn cách diễn đạt dễ hiểu hơn với những từ thông dụng “... Nếu ai cố tình vi phạm, tùy tính chất, mức độ sẽ bị xử phạt hành chính hoặc xử lý hình sự theo quy định của pháp luật”.

Trong trường hợp bắt buộc phải dùng những thuật ngữ không quen với người đọc thì cần có phần giải thích (đặt trong ngoặc đơn). Ví dụ: “Khi có những điều kiện nhất định do pháp luật quy định, người thuê nhà có quyền lưu cư (được ở lại nhà mình đã thuê theo hợp đồng với chủ sở hữu) với thời hạn không quá ba tháng khi hợp đồng thuê nhà đã hết hạn”.

### **3.3.2. Sử dụng câu trong văn bản pháp luật**

Việc đặt câu trong văn bản pháp luật phải tuân theo quy tắc chung của tiếng Việt. Tuy nhiên, để bảo đảm các yêu cầu về tính nghiêm túc, khách quan, tính chính xác cũng như tính thống nhất, phổ thông của ngôn ngữ văn bản pháp luật, khi viết câu trong nhóm văn bản này cần đáp ứng một số vấn đề sau:

#### ***3.3.2.1. Xác lập các câu ngắn gọn, rõ ràng***

Một yêu cầu cơ bản trong cách hành văn của văn bản pháp luật là phải ngắn gọn, rõ ràng. Văn bản pháp luật có ngắn gọn mới dễ hiểu và dễ thi hành. Nếu viết những câu dài có thể gây



sự khó hiểu và dễ mất đi tính chính xác của văn bản. Chính vì vậy, nên viết những câu ngắn, đủ hai thành phần nòng cốt (chủ ngữ và vị ngữ) để bảo đảm tính nghiêm túc, sự chính xác cho ý cần diễn đạt. Nên sử dụng câu thuận (câu có chủ ngữ đứng trước, vị ngữ đứng sau) để người đọc văn bản dễ tiếp thu. Ví dụ: “Hội đồng nhân dân làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số”.<sup>(1)</sup> Tuy nhiên, trong văn bản pháp luật vẫn có thể chấp nhận những kiểu câu khuyết chủ (chủ ngữ ẩn). Ví dụ: “Nghiêm cấm phân biệt đối xử về giới”.<sup>(2)</sup>

Để viết được các câu rõ nghĩa, trước hết câu đó phải có đủ những từ cần thiết để thể hiện một nội dung trọn vẹn, rõ ràng. Chẳng hạn, các văn bản luật Việt Nam hiện hành khi quy định về độ tuổi để các đối tượng tác động được thực hiện một hành vi nào đó thường dùng hai cách viết “từ... tuổi trở lên” hoặc “từ đủ... tuổi trở lên” tạo nên hai thời điểm tính tuổi khác hẳn nhau trong thực tế áp dụng pháp luật.

Đồng thời người viết cần nắm vững cách thức kết hợp các từ để tạo thành câu đúng ngữ pháp và thể hiện đúng mục đích của chủ thể ban hành văn bản. Ví dụ: Các cách kết hợp từ sau: “Cấm họp chợ trên đường bộ” (từ phủ định + hành vi) hoặc “không được họp chợ trên đường bộ” (từ phủ định + hành vi) tạo nên những câu đúng ngữ pháp và rõ nghĩa, giúp người đọc hiểu đúng ý đồ của người viết. Tuy nhiên, trong trường hợp “Cấm không được họp chợ trên đường bộ”, người soạn thảo sử

---

(1).Xem: Khoản 3 Điều 5 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

(2).Xem: Khoản 3 Điều 26 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.



dụng cách viết “phủ định của phủ định” khiến người đọc có thể khẳng định theo chiều ngược lại: Được họp chợ trên đường bộ.

Với nhóm văn bản quy phạm pháp luật, một số quy tắc dùng từ và diễn đạt sau đây cần được đặc biệt chú ý để cho văn bản soạn thảo đạt độ chính xác cao, mặt khác thể hiện rõ tính nghiêm khắc, quyền uy của pháp luật:

- Khi nêu các giả định trong các quy phạm pháp luật thì nên dùng các cụm từ thể hiện khả năng chứ không dùng các từ hoặc cụm từ biểu đạt một sự khẳng định tuyệt đối. Các từ, ngữ thích hợp nhất và được dùng phổ biến nhất là: nếu, khi, trong trường hợp, hoặc, hay... Việc sử dụng các từ, ngữ này cũng cần phải linh hoạt để tránh lặp lại trong một quy định.

- Khi quy định những xử sự mà chủ thể có nghĩa vụ phải thực hiện hoặc không được thực hiện thì không nên dùng các từ “nên” hay “không nên”, “cần” mà dùng các từ: phải, có nghĩa vụ, có trách nhiệm, cấm, nghiêm cấm, không được...

- Khi quy định những xử sự mà chủ thể có thể lựa chọn thực hiện hay không thực hiện thì dùng: có quyền, được quyền, được, được phép...

Việc sắp xếp trật tự các từ trong câu sao cho thật chặt chẽ, logic cũng là một điều kiện quan trọng để bảo đảm sự chính xác, rõ ràng về nghĩa của các câu viết.

Sử dụng đúng các từ nối giữa các thành phần câu cũng là cách để diễn đạt rõ ràng, chính xác ý đồ của nhà quản lí. Chẳng hạn, trong các văn bản quy phạm pháp luật, từ nối “và” được sử dụng để nối giữa nhiều điều kiện đồng thời được đưa ra trong một quy định hoặc một sự việc mang tới đồng thời nhiều



hậu quả pháp lí... Ví dụ: “*Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của toà án đã có hiệu lực pháp luật*”.<sup>(1)</sup> Từ nối “hoặc” được sử dụng nếu trong một quy định đưa ra nhiều điều kiện mang tính loại trừ lẫn nhau hoặc một sự việc mà chỉ xảy ra một hậu quả pháp lí trong số nhiều hậu quả pháp lí có thể xảy ra. Ví dụ: “*Người nào đưa hối lộ mà của hối lộ có giá trị từ hai triệu đồng đến dưới mười triệu đồng hoặc dưới hai triệu đồng nhưng gây hậu quả nghiêm trọng hoặc vi phạm nhiều lần, thì bị phạt tù từ một năm đến sáu năm*”.<sup>(2)</sup>

#### **3.3.2.2. Sử dụng một số kĩ thuật đặc thù khi viết những câu dài**

Trong trường hợp phải viết những câu dài, nhiều vế, nhiều bộ phận, người viết văn bản cần lưu ý tách các vế câu, các bộ phận của câu theo những khuôn mẫu nhất định, như: dùng các cặp từ liên kết “tuy - nhưng”, “nếu - thì”, “không những - mà còn”... trong những văn bản viết theo “kết cấu văn nghị luận” (như chỉ thị); dùng các dấu câu, đặc biệt là dấu chấm phẩy (;) tách thành nhiều đoạn trình bày theo mẫu có sẵn trong các văn bản viết theo “kết cấu điều khoản” (như luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định...).

Ví dụ: Quyết định bổ nhiệm Giám đốc Sở Tư pháp tỉnh A, câu trong quyết định này được viết như sau:

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 31 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

(2).Xem: Khoản 1 Điều 289 Bộ luật Hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009).



## **CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH**

*Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 19 tháng 6 năm 2015;*

*Căn cứ Luật Cán bộ, công chức ngày 13 tháng 11 năm 2008;*

*Căn cứ Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2010 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức;*

*Căn cứ Quyết định số 07/2006/QĐ-BTP ngày 01 tháng 8 năm 2006 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về việc ban hành Tiêu chuẩn Giám đốc Sở Tư pháp;*

*Xét đề nghị của Giám đốc Sở Nội vụ,*

### **QUYẾT ĐỊNH:**

**Điều 1.....**

**Điều 2.....**

Xét về cấu trúc ngữ pháp, toàn bộ nội dung quyết định trên đây chỉ là một câu, trong đó “Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh” là chủ ngữ, “Quyết định” là vị ngữ, các điều khoản là bổ ngữ, các bộ phận đồng chức “căn cứ”, “xét đề nghị” là trạng ngữ của câu. Trong “câu” trên có rất nhiều câu hoàn chỉnh. Đây là cách đặt câu đặc trưng trong văn bản pháp luật, đặc biệt là các văn bản pháp luật viết theo “kết cấu điều khoản”.

Trong những câu dài thì không nên liệt kê và tách biệt các nội dung bằng dấu câu (liệt kê theo hàng ngang), mà nên tách câu thành những đoạn ngắn phản ánh những nội dung độc lập để đánh số riêng (liệt kê theo hàng dọc).<sup>(1)</sup> Phương pháp trình

---

(1). Trong cuốn “Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ” (tr. 287), các tác giả nước ngoài gọi đây là “sử dụng việc chia cột”; còn trong bài viết “Một số vấn đề khác về kỹ thuật soạn thảo” (đăng trong Thông tin Khoa học Pháp lý số 3/1999), GS.TS. Lê Hồng Hạnh gọi cách này là “sử dụng kỹ thuật trình bày so le”.



bày này giúp giảm bớt các từ ngữ trùng lặp, làm cho nội dung văn bản được thể hiện một cách ngắn gọn, rõ ràng, dễ hiểu; tăng khả năng nắm bắt nhanh cho người đọc văn bản. Chẳng hạn, cách liệt kê theo hàng ngang trong quy định sau đây đã tạo sự trùng lặp làm nội dung điều khoản dài dòng và khó nắm bắt:

*“Phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 7.000.000 đồng đối với người điều khiển xe thực hiện một trong các hành vi vi phạm sau đây:*

*a) Buông cả hai tay khi đang điều khiển xe; dùng chân điều khiển xe; ngồi về một bên điều khiển xe; nằm trên yên xe điều khiển xe; thay người điều khiển khi xe đang chạy; quay người về phía sau để điều khiển xe hoặc bịt mắt để điều khiển xe”.*<sup>(1)</sup>

Nếu sử dụng cách thức liệt kê theo hàng dọc, quy định trên có thể được diễn đạt ngắn gọn, chính xác hơn mà vẫn không làm thay đổi nội dung:

*“Phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 7.000.000 đồng đối với người điều khiển xe vi phạm một trong các hành vi sau đây:*

*a) Điều khiển xe trong các tư thế:*

- Buông cả hai tay;
- Dùng chân;
- Ngồi về một bên;
- Nằm trên yên;
- Quay người về phía sau;
- Bịt mắt.

---

(1).Xem: Điểm a khoản 7 Điều 6 Nghị định số 171/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt.



b) Thay người điều khiển xe khi xe đang chạy;  
.....”

Chính vì tính ưu việt như trên mà phương pháp trình bày này được dùng khá phổ biến trong các văn bản pháp luật hiện hành.

### ***3.3.2.3. Lựa chọn, sử dụng các kiểu câu và dấu câu phù hợp***

Biết cách lựa chọn đúng những kiểu câu phù hợp và viết những câu chuẩn ngữ pháp cũng là một cách để bảo đảm tính chính xác cho ngôn ngữ văn bản pháp luật.

Câu trong tiếng Việt có thể là câu khẳng định, câu phủ định, câu cảm thán, câu nghi vấn, câu chủ động hay câu bị động...; mỗi kiểu câu đều có những đặc điểm và ưu thế riêng. Việc lựa chọn và sử dụng các kiểu câu phù hợp với từng loại văn bản và từng tình huống cụ thể sẽ giúp cho việc chuyển tải ý đồ của người viết đến người đọc được dễ dàng và có hiệu quả hơn.

Để bảo đảm tính nghiêm túc, khách quan của ngôn ngữ văn bản pháp luật, không sử dụng kiểu câu cảm thán, câu nghi vấn hay lối diễn đạt văn hoa, sáo rỗng. Phong cách hành chính của văn bản pháp luật đòi hỏi cách diễn đạt rõ ràng, dứt khoát nên rất thích hợp với các kiểu câu khẳng định, phủ định hay câu chủ động.

Câu khẳng định là câu xác định một sự kiện, một hành vi nào là “có”, câu phủ định dùng để xác định là “không”. Câu khẳng định thường được sử dụng để xác lập các quy phạm cho phép hay bắt buộc. Ví dụ: “Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp”; “Mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định”.<sup>(1)</sup> Câu

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 22 và Điều 47 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.



phù định thường dùng trong trường hợp đưa ra các quy phạm ngăn cấm. Ví dụ: “Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật”.<sup>(1)</sup>

Câu chủ động là câu trong đó chủ thể thực hiện một hành động trong thể chủ động, được sử dụng khi muốn chỉ rõ cả hành động và chủ thể của hành động. Ví dụ: “Gia đình, Nhà nước và xã hội có nghĩa vụ bảo vệ trẻ em”. Câu bị động thường nhấn mạnh vào hành động mà có thể không làm rõ trách nhiệm của đối tượng phải thực thi hành động và cơ chế bảo đảm thực hiện. Ví dụ: “Văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng Công báo”. Người soạn thảo văn bản pháp luật cần tùy vào từng trường hợp cụ thể để lựa chọn các kiểu câu phù hợp nhằm chuyển tải rõ ràng nhất nội dung của văn bản pháp luật. Chẳng hạn, đối với các quy định liên quan đến quyền, lợi ích của công dân trong văn bản quy phạm pháp luật, việc đặt câu ở thể chủ động sẽ giúp người đọc văn bản hiểu rõ được trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, từ đó bảo đảm tính khả thi cho các quy phạm. Tuy nhiên, nếu văn bản pháp luật viết theo “kết cấu nghị luận”, chẳng hạn chỉ thị về tăng cường công tác vệ sinh an toàn thực phẩm, để bày tỏ thái độ khách quan của chủ thể ban hành văn bản khi đánh giá tình hình thực tế, người viết có thể sử dụng câu bị động “Trong thời gian qua, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về vệ sinh an toàn thực phẩm trên địa bàn huyện chưa được quan tâm đúng mức...” thay cho câu chủ động “Thời gian

---

(1).Xem: Khoản 3 Điều 24 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.



qua, các cơ quan chức năng của huyện đã không quan tâm đến công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về vệ sinh an toàn thực phẩm...”.

Câu còn phải được đánh dấu câu phù hợp. Dấu câu trong tiếng Việt rất phong phú, có 10 loại dấu câu thường dùng: dấu chấm (.); dấu chấm hỏi (?); dấu chấm than (!); dấu phẩy (,); dấu chấm phẩy (;); dấu hai chấm (:); dấu ba chấm (...); dấu ngoặc đơn ( ); dấu ngoặc kép (“ ”); dấu ngang cách (-). Các dấu câu này được sử dụng rất linh hoạt trong khi viết. Cần phải hiểu rõ tác dụng của từng loại dấu câu trong tiếng Việt để sử dụng cho đúng trong văn bản pháp luật. Việc dùng dấu câu một cách hợp lý, đúng lúc, đúng chỗ làm cho các quan hệ về ngữ pháp, ngữ nghĩa của câu được tách bạch, rõ ràng. Ngược lại, khi dùng không chính xác thì nó làm cho câu viết trở nên lộn xộn, tối nghĩa, thậm chí bị hiểu sai về nghĩa.

Để bảo đảm tính chính xác cho nội dung văn bản pháp luật, đặc biệt là nhóm văn bản quy phạm pháp luật, nên hạn chế dùng dấu ba chấm (...), vì có thể dẫn đến việc người áp dụng pháp luật tự ý thêm những nội dung mới theo ý chủ quan, làm sai lệch tinh thần của văn bản. Dấu chấm hỏi (?), chấm than (!) không được sử dụng trong văn bản pháp luật để bảo đảm sự nghiêm túc của chủ thể ban hành và tính khách quan của văn bản pháp luật.

### **3.3.3. Xây dựng đoạn trong văn bản pháp luật**

#### ***3.3.3.1. Chia tách đoạn và cách thức trình bày đoạn văn***

Đoạn văn là đơn vị cấu thành nên văn bản, thường gồm một số câu liên kết chặt chẽ với nhau về nội dung và hình thức, thể hiện một chủ đề nhỏ của văn bản. Thông thường, đoạn văn được định



vị trong một khổ viết, tính từ chỗ lùi đầu dòng và viết hoa chữ cái đầu của âm tiết thứ nhất cho đến chỗ dấu chấm xuống dòng.

Đoạn văn trong văn bản pháp luật có thể là một câu hoặc nhiều câu liên kết với nhau cùng triển khai một chủ đề bộ phận theo định hướng chung của toàn văn bản. Việc xác định một đoạn văn là một câu hay nhiều câu được tiến hành trên cơ sở nội dung của chúng. Nếu một câu đã phản ánh đầy đủ một nội dung (chủ đề) độc lập thì câu đó tạo thành một đoạn văn. Nếu một nội dung độc lập được phản ánh bằng nhiều câu, mỗi câu thể hiện những ý khác nhau nhưng đều nhằm triển khai nội dung chung đó thì chúng hợp thành một đoạn văn; góp phần cùng với các đoạn văn khác hoàn thiện chủ đề chung của toàn văn bản.

Như vậy, việc chia tách các đoạn văn trong văn bản pháp luật tùy thuộc vào nội dung của mỗi đoạn văn và đặc trưng của từng kiểu kết cấu. Với những văn bản viết theo “kết cấu điều khoản”, mỗi điều được xem là một đoạn, trong đó có thể gồm nhiều đoạn nhỏ hơn. Các đoạn nhỏ này có thể là các khoản hoặc chỉ là các câu sau mỗi chỗ chấm xuống dòng. Ví dụ:

#### **“Điều 74. Thỉnh giảng**

*1. Thỉnh giảng là việc một cơ sở giáo dục mời người có đủ tiêu chuẩn quy định tại khoản 2 Điều 70 của Luật này đến giảng dạy. Người được cơ sở giáo dục mời giảng dạy được gọi là giáo viên thỉnh giảng hoặc giảng viên thỉnh giảng.*

*2. Giáo viên thỉnh giảng, giảng viên thỉnh giảng phải thực hiện các nhiệm vụ quy định tại Điều 72 của Luật này. Giáo viên thỉnh giảng, giảng viên thỉnh giảng là cán bộ, công chức phải bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ ở nơi mình công tác...”*



Cả Điều 74 của Luật Giáo dục năm 2005 (được sửa đổi, bổ sung năm 2009) đều quy định về nội dung “Thình giảng”, do vậy nó là một đoạn văn. Tuy nhiên, khoản 1, khoản 2 trong Điều luật này lại trình bày một ý tương đối độc lập nên nó là những đoạn nhỏ hơn nằm trong một đoạn lớn.

Với văn bản pháp luật viết theo “kết cấu văn nghị luận” mỗi đoạn bao gồm nhiều câu văn cùng triển khai về một nội dung nhất định, phục vụ cho việc thể hiện chủ đề chung của toàn văn bản. Trong trường hợp này, đoạn văn có thể có cấu trúc ba phần:

- Phần chủ đề (có thể đứng ở đầu đoạn hoặc cuối đoạn tùy thuộc vào việc người viết trình bày nội dung đoạn văn theo hướng diễn dịch hay quy nạp): giới thiệu chủ đề của toàn đoạn.

- Phần khai triển: thuyết minh, diễn giải các nội dung liên quan đến chủ đề của đoạn.

- Phần kết thúc: nhấn mạnh lại nội dung chính của đoạn văn hoặc có thể chuyển tiếp để dẫn xuống đoạn văn dưới.

Ví dụ:

*“Trong thời gian qua, công tác vệ sinh an toàn thực phẩm (VSATTP) trên địa bàn tỉnh đã đạt được những kết quả bước đầu: việc quản lí chất lượng VSATTP trong lĩnh vực chế biến, kinh doanh lương thực, thực phẩm được tăng cường và từng bước đi vào nền nếp... Điều này đã góp phần quan trọng trong việc cải thiện nhận thức và thực hành của người dân về lựa chọn, sử dụng, chế biến, bảo quản thực phẩm lưu thông nhằm tạo lập một thị trường thực phẩm vệ sinh, an toàn trên phạm vi toàn tỉnh, có tác dụng thiết thực trong phòng, chống ngộ độc thực phẩm. Tuy nhiên, vẫn còn một số tồn tại như: một số loại*



*hàng hoá, thực phẩm không có xuất xứ rõ ràng hoặc hàng nhập lậu, không qua kiểm dịch, hàng quá hạn vẫn lưu thông trên thị trường; nhiều cơ sở sản xuất, chế biến lương thực, thực phẩm vẫn chưa thực hiện đúng quy trình VSATTP. Nguyên nhân của tình trạng trên là do ý thức tự giác chấp hành quy định pháp luật về VSATTP của người sản xuất, chế biến, kinh doanh và người tiêu dùng còn hạn chế; sự phối hợp giữa các ban, ngành, địa phương chưa chặt chẽ; việc kiểm tra, xử lý vi phạm chưa được tiến hành triệt để và đồng bộ. Để tăng cường hơn nữa công tác đảm bảo VSATTP trong thời gian tới, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh chỉ đạo:...*

Có nhiều trường hợp, đoạn văn chỉ có phần khai triển (phần giải thích). Khi đó các câu trong đoạn đều có chứa đựng lượng thông tin và có giá trị như nhau mà không có câu chủ đề của đoạn. Kiểu cấu trúc này thường được sử dụng rộng rãi trong các văn bản chỉ thị, khi cấp có thẩm quyền chỉ đạo công việc đến các cơ quan, đơn vị cấp dưới.

Ví dụ:

*“1. Sở Y tế chủ trì, phối hợp với các sở, ban, ngành có liên quan, đẩy mạnh công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức trong cộng đồng về vệ sinh an toàn thực phẩm: hướng dẫn người tiêu dùng lựa chọn các thực phẩm an toàn. Tổ chức thanh tra, kiểm tra các cơ sở sản xuất, kinh doanh, chế biến thực phẩm; phát hiện và ngăn chặn kịp thời việc nhập lậu mặt hàng thực phẩm giả, thực phẩm không rõ nguồn gốc, xuất xứ, thực phẩm quá hạn sử dụng và thực phẩm khác không đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm; xử lý nghiêm các tổ chức, cá nhân vi phạm...”*



### **3.3.3.2. Liên kết trong đoạn và liên kết giữa các đoạn**

Trong văn bản, mỗi câu đều có quan hệ về ngữ nghĩa và logic với những câu xung quanh. Các câu trong văn bản cần phải có sự liên kết với nhau một cách chặt chẽ để tạo thành các đoạn và sự liên kết giữa nhiều đoạn sẽ tạo thành văn bản nhằm chuyển tải đến người đọc một thông tin trọn vẹn. Việc liên kết các câu thành đoạn văn và liên kết các đoạn văn thành văn bản quyết định tới tính liên kết, thống nhất, chỉnh thể của văn bản pháp luật. Nói chung, phương thức liên kết giữa các đoạn văn bản không nằm ngoài những phương thức được sử dụng để liên kết các câu văn.

Các phương thức liên kết giữa các câu trong đoạn và các đoạn trong văn bản pháp luật thường được người soạn thảo sử dụng là:

- Phương thức nối: Phương thức này sử dụng các từ chỉ quan hệ và những từ ngữ có khả năng chuyển tiếp để liên kết giữa các câu trong đoạn và các đoạn trong văn bản. Đây là biện pháp được sử dụng phổ biến trong văn bản quản lý nhà nước.

Phương tiện dùng trong phương thức nối là các từ nối (từ quan hệ, liên từ, giới từ): và, hoặc; hay; với, cùng, tại, bởi, do... hoặc cặp từ (có thể lược bỏ một vế): (vì... nên; nếu... thì; tuy... nhưng; bởi vậy... cho nên...) hay các từ ngữ có ý nghĩa chuyển tiếp: tóm lại, nhìn chung, một là, hai là, tuy nhiên, mặt khác...

- Phương thức lặp: Đây là phương thức lặp lại trong câu sau một số từ, cụm từ hoặc cấu trúc của câu trước đó. Phương thức liên kết này giúp thể hiện tính khuôn mẫu của văn bản pháp luật, góp phần thể hiện sự quyền uy của chủ thể quản lý, do vậy nó được sử dụng thường xuyên trong việc xác lập phân cơ sở ban hành của nhóm văn bản pháp luật viết theo “kết cấu điều khoản”.



Ví dụ:

*“Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 19 tháng 6 năm 2015;*

*Căn cứ Luật Viên chức ngày 15 tháng 11 năm 2010;*

*Căn cứ Nghị định số 29/2012/NĐ-CP ngày 12 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức;*  
.....”

- Phương thức thế: Đây là phương thức sử dụng trong câu hoặc đoạn sau một từ hoặc một cụm từ có giá trị tương đương với một từ hoặc cụm từ đã sử dụng trong câu hay đoạn trước; nhờ đó, các câu, các đoạn này liên kết với nhau.

Phương tiện dùng trong phương thức thế là các đại từ thay thế như này, ấy, đó, vậy...; hoặc các từ, cụm từ đồng nghĩa.

Ví dụ: “Căn cứ quy định của *Luật này*, Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính; hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính; thẩm quyền xử phạt, mức tiền phạt cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản đối với vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước; chế độ áp dụng các biện pháp xử lý hành chính và quy định mẫu biên bản, mẫu quyết định sử dụng trong xử phạt vi phạm hành chính”.<sup>(1)</sup>

Từ “*Luật này*” được dùng để thay thế cho Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Phương thức liên kết này vừa giúp cho các phần của văn bản gắn kết với nhau vừa có tác dụng làm giảm độ dài do trùng lặp của văn bản.

---

(1).Xem: Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.



### **3.3.3.3. Sắp xếp các đơn vị ngôn ngữ**

Việc phân chia, sắp xếp một cách hợp lí các đơn vị ngôn ngữ trong văn bản cũng là một yếu tố quan trọng bảo đảm cho văn bản pháp luật có sự liên kết chặt chẽ về mặt nội dung. Việc dùng các phần, chương, mục, điều, khoản, điểm để đặt tên và đánh dấu các đơn vị nội dung (trong văn bản trình bày theo “kết cấu điều khoản”) hay phần, khoản, điểm (trong văn bản trình bày theo “kết cấu văn nghị luận”) là một phương thức liên kết thuần túy mang tính hình thức được sử dụng rất phổ biến trong các văn bản pháp luật. Sự xuất hiện của các yếu tố nằm ngoài nội dung văn bản (có thể là các số tự nhiên hoặc các chữ cái được xếp theo bảng chữ cái tiếng Việt) vừa có ý nghĩa định vị các đoạn văn trong văn bản vừa tạo sự gắn kết giữa các đoạn văn thành một chỉnh thể thống nhất.

Nguyên tắc của việc sắp xếp bố cục nội dung của văn bản pháp luật cần bảo đảm tính chặt chẽ, logic, dễ hiểu, dễ theo dõi. Việc chia nhỏ đề mục và đặt tên cho các đề mục nhằm cung cấp những thông tin nhất định cho người đọc, giúp người đọc dễ dàng nắm bắt nội dung của văn bản. Đồng thời, trật tự sắp xếp các câu văn trong đoạn và các đoạn trong văn bản cũng cần bảo đảm tính khoa học và hợp lí. Thông thường, để trình bày một vấn đề nào đó, người soạn thảo văn bản thường đi từ khái quát đến cụ thể, từ vấn đề quan trọng đến vấn đề ít quan trọng hơn, từ những quy định chung đến các quy định riêng. Chẳng hạn, các quy định về nội dung (như quy định về thẩm quyền, quyền, nghĩa vụ) phải được trình bày trước các quy định về trình tự, thủ tục; quy định về quyền và nghĩa vụ trình bày trước các quy định về chế tài và các nguồn lực bảo đảm



thực hiện; quy định về trường hợp phổ biến trình bày trước quy định về trường hợp đặc thù; quy định chung trình bày trước quy định ngoại lệ... Đây chính là hướng tư duy, cách diễn đạt theo thói quen phổ biến của người Việt. Điều này giúp văn bản pháp luật dễ được tiếp thu và thực hiện.

Ví dụ: Việc sắp xếp các chương của Bộ luật Hình sự năm 1999 (được sửa đổi, bổ sung năm 2009) theo trật tự hai phần: Phần chung và Phần các tội phạm. Trong Phần các tội phạm, trật tự các điều được sắp xếp theo mức độ nghiêm trọng (giảm dần) của các nhóm tội: các tội xâm phạm an ninh quốc gia; các tội xâm phạm tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm, danh dự của con người; các tội xâm phạm quyền tự do, dân chủ của công dân... Tại mỗi điều, nhà làm luật đều sắp xếp nội dung vấn đề cần trình bày theo hướng từ quy định chung, mang tính phổ biến đến quy định ngoại lệ, đặc thù. Đồng thời, việc dùng các con số trong dãy số tự nhiên để đặt tên các điều và đặt trước các khoản giúp cho việc diễn đạt nội dung được rõ ràng, mạch lạc và giúp người đọc văn bản dễ tiếp thu, giúp người sử dụng văn bản dễ nhớ, dễ viện dẫn.

**Chẳng hạn: “Điều 98. Tội vô ý làm chết người**

*1. Người nào vô ý làm chết người thì bị phạt tù từ sáu tháng đến năm năm.*

*2. Phạm tội làm chết nhiều người thì bị phạt tù từ ba năm đến mười năm”.*

Một cách sắp xếp khác cũng thường được sử dụng là theo trình tự, diễn biến của vấn đề được nêu trong văn bản pháp luật. Chẳng hạn, trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính, điều khoản tuyên bố về việc phạt tiền phải được đặt trước điều



khoản nói về việc nộp phạt. Hoặc việc sắp xếp các phần, chương, điều trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003 cũng tuân theo trình tự về thời gian của sự việc, phù hợp với thủ tục do pháp luật quy định: Khởi tố - Điều tra - Truy tố - Xét xử (Sơ thẩm - Phúc thẩm) - Thi hành...

Sự sắp xếp vị trí của các phần văn bản như trên tuân theo một trình tự logic không thể đảo ngược. Trong ngôn ngữ học, phương thức liên kết thể hiện mạch logic của văn bản theo trật tự thời gian, không gian, nhân quả... này được gọi là phép “trình tự tuyến tính”. Việc định vị các đoạn văn một cách hợp lí, khoa học vừa phản ánh đúng mối liên hệ khách quan của hiện thực vừa là một phương thức liên kết rất quan trọng, được sử dụng phổ biến trong các văn bản pháp luật.

### **CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN**

1. Trình bày khái niệm và đặc trưng của ngôn ngữ trong văn bản pháp luật?
2. Phân tích tính chính xác của ngôn ngữ trong văn bản pháp luật?
3. Phân tích tính nghiêm túc và những yêu cầu bảo đảm tính nghiêm túc của ngôn ngữ trong văn bản pháp luật?
4. Trình bày tính thống nhất, phổ thông của ngôn ngữ trong văn bản pháp luật?
5. Trình bày kĩ năng sử dụng từ, câu, đoạn trong văn bản pháp luật?



## Chương 4

### HÌNH THỨC VĂN BẢN PHÁP LUẬT

Hình thức là “cái bên ngoài, cái chứa đựng nội dung”.<sup>(1)</sup> Như vậy, nếu hiểu theo nghĩa rộng, hình thức văn bản pháp luật bao gồm rất nhiều vấn đề, như: tên loại văn bản, mẫu trình bày văn bản, bố cục văn bản, cách thức trình bày nội dung văn bản, ngôn ngữ sử dụng trong văn bản... Tuy nhiên, trong phạm vi Chương này chỉ giới hạn xem xét hai vấn đề của hình thức văn bản pháp luật là tên loại văn bản pháp luật và kỹ thuật trình bày các chi tiết mang tính chất mẫu được sử dụng phổ biến đối với các văn bản pháp luật.

#### 4.1. XÁC ĐỊNH TÊN LOẠI VĂN BẢN PHÁP LUẬT

##### 4.1.1. Sự cần thiết phải xác định tên loại văn bản pháp luật

Đối với văn bản pháp luật, việc xác định một loại văn bản phù hợp để ban hành không phải do ý muốn chủ quan của người soạn thảo quyết định mà phải dựa trên cơ sở quy định của pháp luật và đôi khi tùy thuộc vào nội dung công việc mà văn bản giải quyết. Trước khi soạn thảo văn bản pháp luật, người soạn thảo cần phải xác định rõ loại văn bản sẽ được soạn thảo và ban hành. Việc xác định chính xác tên loại văn bản sẽ

---

(1).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), sđd, tr. 469.



ban hành là công việc tất yếu phải tiến hành vì điều này sẽ chi phối tới hàng loạt vấn đề sau:

- *Thứ nhất*, lựa chọn được quy trình soạn thảo văn bản pháp luật phù hợp

Mỗi loại văn bản pháp luật có một quy trình xây dựng khác nhau. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Ngoài quy trình chung mà mọi văn bản quy phạm pháp luật phải trải qua, mỗi loại văn bản quy phạm pháp luật do mỗi cơ quan có thẩm quyền ban hành lại có điểm khác biệt về quy trình cụ thể. Đồng thời quy trình soạn thảo, ban hành văn bản áp dụng cũng không giống với quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Như vậy, việc xác định đúng loại văn bản pháp luật sẽ ban hành giúp người soạn thảo lựa chọn đúng quy trình xây dựng văn bản, góp phần bảo đảm chất lượng và tiến độ xây dựng văn bản. Ví dụ: Loại văn bản cần ban hành được xác định là luật thì quy trình xây dựng văn bản này phải tuân thủ theo đúng quy định tại Chương III Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Một quy trình chi tiết và phức tạp với sự tham gia của rất nhiều chủ thể có liên quan như trên mới bảo đảm cho loại văn bản hiệu lực pháp lý cao như luật có chất lượng. Tuy nhiên, nếu loại văn bản được ban hành là quyết định áp dụng pháp luật thì quy trình soạn thảo đơn giản chỉ là xác định đơn vị sẽ được giao soạn thảo (thường là đơn vị cấp dưới trực tiếp của cơ quan ban hành văn bản) và đơn vị này sẽ lựa chọn quy phạm phù hợp để áp dụng mà không cần phải thành lập ban soạn thảo hay nghiên cứu đường lối của Đảng,... như văn bản quy phạm pháp luật.



- *Thứ hai*, xác định được mối quan hệ giữa văn bản đang soạn thảo với những văn bản pháp luật khác

Khi soạn thảo văn bản pháp luật, một trong những hoạt động phải tiến hành là nghiên cứu các văn bản pháp luật hiện hành có liên quan để tạo được sự hài hoà, thống nhất giữa văn bản được soạn thảo với cả hệ thống pháp luật. Do vậy, cùng với việc xác định chủ thể ban hành văn bản, việc xác định chính xác loại văn bản cần soạn thảo sẽ góp phần xác định thứ bậc hiệu lực pháp lí của văn bản, từ đó biết được văn bản cần soạn thảo phải phù hợp với văn bản nào và có khả năng làm mất hiệu lực của văn bản nào. Ví dụ: Loại văn bản cần soạn thảo là thông tư của bộ trưởng, do thông tư có hiệu lực thấp hơn Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ nên nội dung của thông tư không được trái với các văn bản này. Đồng thời, thông tư của bộ trưởng ban hành cũng phải hài hoà, không được mâu thuẫn với các thông tư khác còn hiệu lực và nó có thể làm mất hiệu lực pháp lí của các văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương.

- *Thứ ba*, lựa chọn được cách thức thể hiện nội dung phù hợp

Mỗi loại văn bản pháp luật có cách thức thể hiện nội dung riêng, mỗi cách thể hiện đều có những ưu điểm và hạn chế nhất định. Việc xác định một loại văn bản phù hợp để ban hành trong từng trường hợp cụ thể cũng có nghĩa là lựa chọn được cách trình bày khoa học nhất để chuyển tải nội dung văn bản tới người đọc, phát huy tối đa giá trị tác động của văn bản. Chẳng hạn, nếu nhà quản lí cần thể hiện các quy định cô đọng,



mang tính mệnh lệnh, quyền uy thì cần sử dụng kiểu kết cấu điều khoản (luật, pháp lệnh, quyết định...); nếu ngoài việc chuyển tải nội dung còn phải có sự giải thích, chỉ đạo cụ thể, căn kẽ thì không nên sử dụng hình thức điều khoản mà cần lựa chọn kiểu kết cấu nghị luận (chỉ thị).

*Mặt khác*, trong chừng mực nhất định, nếu xác định được loại văn bản cần ban hành sẽ có thể xác định được tính chất pháp lí của văn bản pháp luật là văn bản quy phạm pháp luật hay văn bản áp dụng pháp luật. Ví dụ: Luật, nghị định, thông tư... luôn là văn bản quy phạm pháp luật; bản án, quyết định của toà án luôn là văn bản áp dụng pháp luật. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, cần phải xem xét nội dung văn bản pháp luật để xác định tính chất của văn bản đó.

Như vậy, hình thức văn bản pháp luật là một vấn đề không đơn giản. Việc xác định đúng tên loại văn bản để soạn thảo và ban hành sẽ tạo ra sự thống nhất trong cả hệ thống văn bản pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động quản lí của Nhà nước.

#### **4.1.2. Căn cứ xác định tên loại văn bản pháp luật**

##### **4.1.2.1. Căn cứ pháp lí**

Đây là căn cứ quan trọng nhất để xác định tên loại văn bản cần ban hành. Tên loại văn bản pháp luật là một yếu tố thể hiện thẩm quyền hình thức của chủ thể ban hành, do vậy nó được pháp luật quy định. Trong nhiều trường hợp, chỉ cần dựa vào quy định pháp luật hiện hành là có thể xác định chính xác loại văn bản pháp luật cần sử dụng để giải quyết công việc phát sinh. Pháp luật hiện hành quy định tên loại văn bản được phép sử dụng theo những cách sau:



- Tên loại văn bản được xác định tương ứng với nhóm công việc cần giải quyết. Cách quy định này thường được sử dụng đối với nhóm văn bản áp dụng pháp luật. Trong nhiều trường hợp, pháp luật quy định khá cụ thể, rõ ràng: Để giải quyết loại công việc nào nhất thiết phải sử dụng loại văn bản gì tương ứng; do vậy việc xác định loại văn bản cần ban hành là khá dễ dàng. Ví dụ: Để tuyển dụng, khen thưởng, kỉ luật, điều động công chức, viên chức, để xử phạt vi phạm hành chính hay giải quyết khiếu nại... thì phải sử dụng quyết định.<sup>(1)</sup>

- Xác định nội dung của từng loại văn bản.

Đối với nhóm văn bản quy phạm pháp luật, Nhà nước quy định về nội dung của từng loại văn bản quy phạm pháp luật,<sup>(2)</sup> trên cơ sở đó người soạn thảo có thể lựa chọn được loại văn bản cần ban hành.

Ví dụ: Luật quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; tội phạm và hình phạt; các chính sách cơ bản về lĩnh vực tài chính, tiền tệ quốc gia, ngân sách nhà nước, thuế, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi

---

(1).Xem:

- Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15/3/2010 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lí công chức (được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 93/2010/NĐ-CP ngày 31/8/2010); Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 09/6/2015 của Chính phủ về đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức;
- Nghị định số 29/2012/NĐ-CP ngày 12/4/2012 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lí viên chức; Nghị định số 34/2011/NĐ-CP ngày 17/5/2011 của Chính phủ quy định về xử lí kỉ luật đối với công chức;
- Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 (Chương III Phần thứ hai: Xử phạt vi phạm hành chính);
- Luật Khiếu nại năm 2011 (Chương III: Giải quyết khiếu nại).

(2).Xem: Chương II Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



trường, đối ngoại; quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền địa phương...<sup>(1)</sup> Nghị định của Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ; những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của từ hai bộ, cơ quan ngang bộ trở lên.<sup>(2)</sup>

Như vậy, để quy định về những vấn đề trên cấp có thẩm quyền phải ban hành các hình thức văn bản tương ứng. Chẳng hạn, để quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Quốc hội phải ban hành luật mà không ban hành nghị quyết; quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, loại văn bản cần ban hành phải là nghị định của Chính phủ mà không phải là quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Tuy nhiên, có nhiều trường hợp pháp luật chưa hoặc không thể quy định cụ thể về tên loại văn bản cần sử dụng. Chẳng hạn, để điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng, thông thường Quốc hội ban hành luật,<sup>(3)</sup> song Quốc hội cũng có thể giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh<sup>(4)</sup> hoặc trong trường hợp cần thiết Chính phủ cũng có quyền ban hành nghị định<sup>(5)</sup> để điều chỉnh. Có khi, pháp luật không có quy định rõ ràng về việc các cơ quan khi giải quyết công việc gì thì

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(2).Xem: Khoản 2 Điều 19 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(3).Xem: Khoản 1 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(4).Xem: Khoản 1 Điều 16 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(5).Xem: Khoản 3 Điều 19 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



phải ban hành loại văn bản nào tương ứng mà chỉ quy định chung về các loại văn bản pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của từng cơ quan. Trường hợp một cơ quan được ban hành nhiều loại văn bản pháp luật mà ranh giới, vai trò của mỗi loại văn bản lại không rõ ràng thì người soạn thảo văn bản sẽ rất lúng túng khi lựa chọn chính xác hình thức văn bản cần ban hành. Chẳng hạn, chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật hiện hành được quyền ban hành hai loại văn bản pháp luật là quyết định và chỉ thị,<sup>(1)</sup> đồng thời có thể ban hành một số văn bản hành chính khác như công văn, tờ trình... để phục vụ cho hoạt động quản lý. Cá biệt, có trường hợp pháp luật chỉ quy định chủ thể có thẩm quyền cần ban hành văn bản để giải quyết công việc mà không quy định rõ đó là loại văn bản nào. Ví dụ: “Viện kiểm sát cùng cấp hoặc Viện kiểm sát cấp trên trực tiếp kháng nghị bằng văn bản...”.<sup>(2)</sup> Những vướng mắc này của pháp luật đã gây khó khăn trong việc xác định hình thức văn bản cho người soạn thảo và có thể tạo ra sự không thống nhất trong hoạt động áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước.

#### **4.1.2.2. Căn cứ khoa học**

Pháp luật không phải là căn cứ duy nhất để xác định tên loại văn bản pháp luật sẽ ban hành. Trong trường hợp pháp luật chưa đủ cơ sở để xác định hình thức văn bản thì cần dựa vào

---

(1). Theo khoản 10 Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, uỷ ban nhân dân ban hành quyết định.

(2). Xem: Khoản 2 Điều 233 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003. Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 lại quy định rõ hình thức văn bản mà viện kiểm sát nhân dân sử dụng để thực hiện quyền kháng nghị là quyết định (Điều 251 và Điều 287).



những căn cứ khoa học khác, có tác dụng bổ sung, trợ giúp cho căn cứ pháp lý để lựa chọn loại văn bản cần sử dụng vừa đảm bảo đúng pháp luật vừa bảo đảm sự hợp lý.

Với nhóm văn bản quy phạm pháp luật, ngoài căn cứ pháp lý, có thể dựa vào các yếu tố sau để lựa chọn hình thức văn bản phù hợp:

*- Căn cứ tính chất của các quan hệ xã hội là đối tượng điều chỉnh của văn bản pháp luật*

Tính chất của các quan hệ xã hội được quy định bởi tính chất công việc mà trên cơ sở đó chúng được phát sinh. Như vậy, xác định tính chất các quan hệ xã hội thực chất là xác định tính chất công việc mà cơ quan có thẩm quyền phải ban hành văn bản pháp luật để giải quyết. Tính chất của các quan hệ xã hội được xem xét ở hai khía cạnh sau:

*Thứ nhất*, là mức độ quan trọng của các quan hệ xã hội mà văn bản pháp luật sẽ điều chỉnh. Dựa trên góc độ này thì các quan hệ xã hội quan trọng cần lựa chọn loại văn bản có hiệu lực pháp lý cao để điều chỉnh còn đối với những quan hệ ít quan trọng hơn thì ban hành văn bản có hiệu lực pháp lý thấp hơn để điều chỉnh. Bởi lẽ các văn bản có hiệu lực pháp lý cao có quy trình xây dựng văn bản chặt chẽ, có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau (cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định, thẩm tra, các chuyên gia, các nhà khoa học, trong một số trường hợp còn trưng cầu ý dân...), nhờ đó mà nội dung văn bản sẽ cân bằng lợi ích của mọi tầng lớp trong xã hội đồng thời phát huy trí tuệ của nhiều người nhằm nâng cao chất lượng của văn bản. Đồng thời, văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao thường có tính



ổn định hơn so với văn bản có hiệu lực pháp lí thấp, do vậy văn bản thường được áp dụng trong thời gian dài và trên một phạm vi rộng. Đây là điều kiện cần thiết để xã hội phát triển ổn định đồng thời tạo được tâm lí yên tâm, tin tưởng cho các chủ thể tham gia các quan hệ xã hội do văn bản điều chỉnh.

Mặt khác, với những văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lí cao thông thường Nhà nước chú trọng đến việc bảo đảm thực hiện hơn các văn bản khác, nâng cao hiệu lực thực tế cho văn bản, tạo điều kiện cho các quan hệ xã hội do các văn bản này điều chỉnh giữ vững vai trò quyết định đối với đời sống xã hội.

Ngược lại, việc lựa chọn các văn bản có hiệu lực pháp luật thấp để điều chỉnh các quan hệ xã hội ít quan trọng vừa hoàn toàn phù hợp với sự phân cấp quản lí trong bộ máy nhà nước lại vừa bảo đảm tính dân chủ, linh hoạt, sáng tạo trong hoạt động quản lí, điều hành của các cơ quan, đặc biệt là các cấp chính quyền địa phương.

*Thứ hai*, là mức độ ổn định của các quan hệ xã hội mà văn bản pháp luật điều chỉnh. Theo quan điểm duy vật biện chứng, các quan hệ xã hội luôn trong trạng thái vận động với tốc độ biến đổi nhanh, chậm khác nhau. Việc lựa chọn hình thức văn bản để điều chỉnh cũng cần phải chú ý đến yếu tố này. Quan hệ xã hội được coi là có tính ổn định khi nó bộc lộ rõ khuynh hướng vận động chủ yếu, ít thay đổi và thường được điều chỉnh bằng văn bản có hiệu lực pháp lí cao như luật, pháp lệnh. Với những quan hệ xã hội có độ ổn định thấp hay khuynh hướng vận động không rõ ràng thì chỉ nên sử dụng những loại văn bản có hiệu lực thấp như văn bản của Chính phủ hay văn



bản của các bộ, ngành để điều chỉnh. Bởi lẽ các văn bản có hiệu lực pháp lý cao theo quy định của pháp luật phải trải qua quy trình xây dựng phức tạp, với sự tham gia của nhiều chủ thể và thời gian xây dựng văn bản thường kéo dài đồng thời việc sửa đổi, bổ sung, thay thế hay bãi bỏ những văn bản này cũng khó khăn, chậm hơn các văn bản có hiệu lực pháp lý thấp nên chỉ phù hợp với những quan hệ xã hội có độ ổn định cao, ít thay đổi. Trong khi đó, các văn bản có hiệu lực pháp lý thấp có quy trình xây dựng đơn giản nên được xây dựng khá nhanh, đáp ứng kịp thời nhu cầu điều chỉnh của các quan hệ xã hội thiếu ổn định; mặt khác chúng lại dễ dàng thay đổi để theo sát các quan hệ thiếu ổn định mỗi khi các quan hệ này thay đổi, bảo đảm được sự phù hợp tương đối giữa văn bản pháp luật với các lĩnh vực mà Nhà nước có nhu cầu quản lý.

*- Căn cứ phạm vi tác động của văn bản pháp luật*

*Thứ nhất*, là phạm vi tác động về không gian: Phạm vi tác động về không gian của văn bản pháp luật là khoảng không gian (lãnh thổ) mà văn bản pháp luật đó được đem ra áp dụng. Phạm vi này phụ thuộc vào vị trí của cơ quan ban hành văn bản. Về nguyên tắc, văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành có hiệu lực trên phạm vi toàn quốc, văn bản do các cơ quan nhà nước ở địa phương ban hành có hiệu lực trong phạm vi địa phương đó. Nhóm văn bản quy phạm pháp luật, vì có đối tượng tác động chung nên phạm vi tác động về không gian luôn là yếu tố được quan tâm trong khi lựa chọn loại văn bản để ban hành. Do vậy, trước khi ban hành văn bản cần xác định rõ các quan hệ xã hội mà văn bản quy



phạm pháp luật sẽ ban hành để điều chỉnh xảy ra ở trung ương hay địa phương, dự kiến phạm vi tác động của văn bản là trên toàn quốc hay chỉ ở một địa phương cụ thể để lựa chọn một trong số các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước ở trung ương hay địa phương có quyền ban hành để sử dụng cho phù hợp. Nếu văn bản được ban hành sẽ áp dụng trên phạm vi rộng thì không nên giao cho từng đơn vị hành chính lãnh thổ ban hành; ngược lại nếu vấn đề phát sinh chỉ liên quan đến một đơn vị hành chính lãnh thổ cấp dưới thì cơ quan nhà nước cấp trên không nên can thiệp.

Tuy nhiên, trong các trường hợp ngoại lệ, khi phạm vi tác động về không gian của văn bản pháp luật được mở rộng hoặc thu hẹp hơn so với phạm vi lãnh thổ mà chủ thể ban hành văn bản có thẩm quyền quản lý, thì phạm vi tác động của văn bản không thể trở thành căn cứ chính xác để lựa chọn hình thức văn bản cần ban hành.

*Thứ hai*, là phạm vi tác động về lĩnh vực xã hội: Các văn bản pháp luật khác nhau tác động đến những lĩnh vực xã hội nhất định theo phạm vi rộng, hẹp khác nhau. Trong khi đó, dựa trên sự phân công, phân cấp về quyền lực và vị trí, chức năng của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, pháp luật hiện hành quy định các chủ thể khác nhau có quyền ban hành văn bản pháp luật để giải quyết các vấn đề phát sinh ở những lĩnh vực và mức độ khác nhau. Do vậy, những vấn đề liên quan đến các lĩnh vực xã hội khác nhau sẽ được điều chỉnh bằng các văn bản pháp luật khác nhau. Nếu vấn đề phát sinh chỉ liên quan đến một lĩnh vực xã hội thì nên lựa chọn loại văn bản thuộc thẩm



quyền ban hành của cơ quan quản lý chuyên môn thuộc ngành, lĩnh vực ấy. Ngược lại, những vấn đề liên quan đến nhiều lĩnh vực xã hội khác nhau thì lựa chọn loại văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của cơ quan quyền lực hoặc cơ quan quản lý có thẩm quyền chung. Trong trường hợp văn bản điều chỉnh vấn đề ít quan trọng nhưng liên quan tới một vài lĩnh vực khác nhau thì có thể sử dụng hình thức văn bản liên tịch do các cơ quan, tổ chức có liên quan phối hợp ban hành để giảm bớt khối lượng công việc cho cơ quan quyền lực, cơ quan quản lý có thẩm quyền chung đồng thời phù hợp với tình hình thực tế và tạo sự thuận lợi cho việc tổ chức thực hiện.

Với nhóm văn bản áp dụng pháp luật, để lựa chọn tên loại văn bản pháp luật ban hành bảo đảm sự hợp lý cần phải phối hợp những quy định của pháp luật với lý luận khoa học pháp lý về vai trò của văn bản. Chẳng hạn, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định Thủ tướng Chính phủ ban hành văn bản pháp luật dưới hình thức quyết định và chỉ thị (khoản 2 Điều 30); Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức duy nhất là quyết định. Như vậy, ngoài các nội dung mà Thủ tướng Chính phủ cần ban hành quyết định quy phạm để điều chỉnh (được quy định tại Điều 20 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015), khi giải quyết những công việc cụ thể thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như chỉ đạo, điều hành hoạt động quản lý hành chính nhà nước Thủ tướng Chính phủ sẽ ban hành chỉ thị. Hoặc khi giải quyết các công việc cụ thể khác như bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các chức vụ thuộc



thẩm quyền... Thủ tướng Chính phủ sẽ ban hành quyết định áp dụng pháp luật theo quy định.<sup>(1)</sup>

Trường hợp các loại văn bản pháp luật mà chủ thể có thẩm quyền ban hành theo quy định của pháp luật được sử dụng với cả hai tính chất: văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật, cần dựa vào vai trò của văn bản để xác định loại văn bản phù hợp với từng trường hợp cụ thể. Ví dụ: Nghị quyết được hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành với tính chất văn bản quy phạm pháp luật để quy định những vấn đề theo quy định tại Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; ngoài ra nghị quyết còn được hội đồng nhân dân cấp tỉnh sử dụng với tính chất văn bản áp dụng pháp luật để miễn nhiệm, bãi nhiệm đại biểu hội đồng nhân dân cấp tỉnh; phê chuẩn kết quả bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân cấp tỉnh; bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của uỷ ban nhân dân cùng cấp và của hội đồng nhân dân cấp huyện...

Trong trường hợp một chủ thể có thẩm quyền ban hành nhiều loại văn bản mà pháp luật không quy định cụ thể mỗi loại văn bản đó được sử dụng để giải quyết công việc gì thì người soạn thảo có thể xem xét xác định tên loại văn bản dựa trên cơ sở kiểu kết cấu và văn phong diễn đạt. Chẳng hạn, để thành lập ban chỉ đạo thực hiện chương trình xoá đói, giảm nghèo ở địa phương, uỷ ban nhân dân tỉnh cần ban hành các mệnh lệnh ngắn gọn chỉ định các thành viên tham gia ban chỉ

---

(1).Xem: Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15/3/2010 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức (được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 93/2010/NĐ-CP ngày 31/8/2010); Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 09/6/2015.



đạo và trách nhiệm của ban chỉ đạo thì kiểu “kết cấu điều khoản” của văn bản là phù hợp và loại văn bản được coi là hợp lí trong trường hợp này phải là quyết định mà không phải là chỉ thị. Nhưng nếu ngoài việc giao nhiệm vụ cho các cơ quan, đơn vị có liên quan trong công tác xoá đói, giảm nghèo tại địa phương, uỷ ban nhân dân tỉnh còn cần phải có sự giải thích, chỉ đạo cụ thể, căn kẽ thì kiểu kết cấu nên lựa chọn là “kết cấu nghị luận” và hình thức văn bản phù hợp là chỉ thị.

## **4.2. KỸ THUẬT TRÌNH BÀY HÌNH THỨC VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

### **4.2.1. Yêu cầu về mẫu giấy và vùng trình bày văn bản pháp luật**

- Mẫu giấy: Theo quy định của pháp luật hiện hành, văn bản pháp luật được trình bày trên khổ giấy A4 với kích thước 210 mm x 297 mm (sai số cho phép 2 mm).

- Vùng trình bày: Văn bản pháp luật được trình bày theo chiều dài trang giấy (trừ trường hợp nội dung văn bản có các bảng, biểu nhưng không được lập thành phụ lục riêng thì phần biểu, bảng này có thể được trình bày theo chiều rộng của trang giấy), với định lề trang văn bản<sup>(1)</sup> như sau:

Lề trên: cách mép trên trang giấy từ 20 - 25 mm;

Lề dưới: cách mép dưới từ 20 - 25 mm;

Lề trái: cách mép trái từ 30 - 35 mm;

Lề phải: cách mép phải từ 15 - 20 mm.

---

(1). Theo quy định tại Thông tư số 01/2011/TTLT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.



Văn bản pháp luật có nhiều trang thì phải được đánh số thứ tự các trang bằng số Ả rập liên tục từ trang thứ hai đến trang cuối của văn bản, ở giữa theo chiều ngang trong phần lề trên của văn bản hoặc bên phải theo chiều ngang trong phần lề dưới của văn bản.

#### **4.2.2. Cách thức trình bày hình thức văn bản pháp luật**

##### **4.2.2.1. Quốc hiệu<sup>(1)</sup>**

Quốc hiệu bao gồm tên nước, chế độ chính trị và mục tiêu lí tưởng của Nhà nước. Quốc hiệu được trình bày ở phía trên cùng, bên phải của vùng trình bày trang đầu tiên của văn bản, gồm hai dòng: Dòng thứ nhất gồm tên nước, chế độ chính trị của Nhà nước “**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**” được trình bày bằng chữ in hoa, kiểu chữ đứng, đậm, cỡ chữ 12 hoặc 13; dòng thứ hai gồm các cụm từ chỉ mục tiêu lí tưởng của Nhà nước “**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**” (Tiêu ngữ), được trình bày bằng chữ in thường, kiểu chữ đứng, đậm, cỡ chữ 13 hoặc 14, viết hoa chữ cái đầu tiên của các cụm từ và giữa các cụm từ có gạch nối. Phía dưới Quốc hiệu có đường kẻ ngang, nét liền (sử dụng lệnh Draw), có độ dài bằng độ dài của dòng chữ thứ hai.

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

##### **4.2.2.2. Tên cơ quan ban hành văn bản pháp luật**

Tên cơ quan ban hành văn bản là tên gọi chính thức của cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản. Tuỳ thuộc cách thức tổ

---

(1). Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP gọi phần này là Quốc hiệu và Tiêu ngữ.



chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước mà khi ban hành văn bản, phần tên cơ quan ban hành được trình bày theo một trong hai cách sau đây:

- Chỉ ghi tên cơ quan ban hành văn bản: cách này được sử dụng khi cơ quan ban hành văn bản có sự độc lập tương đối trong mối quan hệ với cơ quan cấp trên, như cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp...), cơ quan quản lí có thẩm quyền chung (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp), các cơ quan ở trung ương (Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các bộ, cơ quan ngang bộ,...).

Cách trình bày: Tên cơ quan ban hành văn bản phải được ghi đầy đủ ở góc trái, phía trên trang giấy, ngang hàng với quốc hiệu và được trình bày bằng chữ in hoa, kiểu chữ đứng, đậm, cỡ chữ 13, phía dưới có đường kẻ ngang, nét liền, có độ dài bằng từ  $\frac{1}{3}$  đến  $\frac{1}{2}$  độ dài của dòng chữ và đặt cân đối so với dòng chữ.

Ví dụ:

**BỘ TƯ PHÁP**

**UỶ BAN NHÂN DÂN HUYỆN A**

- Ghi tên hai cơ quan: Tên cơ quan cấp trên trực tiếp của cơ quan ban hành văn bản, tên cơ quan ban hành văn bản. Cách thức trình bày này được áp dụng đối với các văn bản được ban hành bởi các cơ quan có sự lệ thuộc chặt chẽ vào cơ quan cấp trên trực tiếp về tổ chức và hoạt động. Đó là các đơn vị trực thuộc các cơ quan trong bộ máy nhà nước như: tổng cục, viện...



thuộc bộ; các cơ quan hành chính có thẩm quyền chuyên môn ở địa phương như các sở, phòng, ban...; các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước như trường học, bệnh viện, viện nghiên cứu...; văn bản do cơ quan kiểm sát ở địa phương ban hành.

Cách trình bày: Tên cơ quan cấp trên được ghi ở dòng thứ nhất, bằng kiểu chữ in hoa, kiểu chữ đứng, cỡ chữ từ 12 đến 13 và dòng thứ hai ghi tên cơ quan ban hành văn bản bằng chữ in hoa, kiểu chữ đứng, đậm, cỡ chữ 13, phía dưới có đường kẻ ngang, nét liền, có độ dài bằng từ 1/3 đến 1/2 độ dài của dòng chữ và đặt cân đối so với dòng chữ.

Ví dụ:

UỶ BAN NHÂN DÂN HUYỆN C  
PHÒNG TƯ PHÁP

#### **4.2.2.3. Số, kí hiệu văn bản pháp luật**

Số, kí hiệu văn bản giúp cho việc theo dõi, quản lí và tra cứu văn bản được thuận tiện và khoa học. Phần này được trình bày ngay dưới tên cơ quan ban hành văn bản và gồm các bộ phận: số văn bản, năm ban hành (đối với văn bản quy phạm pháp luật) và kí hiệu của văn bản; giữa các bộ phận này được ngăn cách với nhau bằng một dấu gạch chéo (/).

- Số văn bản: Số văn bản được đánh liên tục cho các văn bản pháp luật do mỗi cơ quan ban hành theo năm dương lịch, ngoài ra còn có thể đánh số theo nhiệm kì công tác. Từ “Số” được trình bày bằng chữ in thường, đứng, viết hoa chữ cái đầu tiên, sau “Số” có dấu hai chấm (:). Số của văn bản được đánh bằng số Ả rập.



Trên thực tế, việc đánh số văn bản pháp luật được thực hiện theo một số cách sau đây:

+ **Đánh số tổng hợp:** Đây là cách đánh số cho tất cả các loại văn bản pháp luật do cơ quan ban hành để giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền của cơ quan trong một năm hay một nhiệm kì; bắt đầu đánh từ số 01 tính từ ngày 01/01 hàng năm hay ngày đầu tiên của nhiệm kì và kết thúc vào ngày 31/12 hàng năm hay ngày cuối cùng của nhiệm kì. Cách này thường được áp dụng đối với các cơ quan ban hành rất ít văn bản pháp luật trong một năm và chỉ sử dụng để đánh số cho các văn bản áp dụng pháp luật.

+ **Đánh số theo loại văn bản:** Đây là cách đánh số cho từng loại văn bản pháp luật do cơ quan có thẩm quyền ban hành, bắt đầu từ số 01 tính từ ngày 01/01 hàng năm hay ngày đầu tiên của nhiệm kì và kết thúc vào ngày 31/12 hàng năm hay ngày cuối cùng của nhiệm kì. Cách đánh số này thường được sử dụng trong các cơ quan có thẩm quyền ban hành nhiều loại văn bản pháp luật khác nhau.

+ **Đánh số theo loại việc:** Đây là cách đánh số cho từng loại việc mà cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản để giải quyết. Các văn bản pháp luật dùng để giải quyết những công việc trong cùng một nhóm sẽ được đánh số chung. Ví dụ: Các văn bản pháp luật về xử lí vi phạm hành chính sẽ được đánh từ số 01; các văn bản pháp luật giải quyết nhóm công việc về tổ chức nhân sự cũng được đánh từ số 01... Cách này cũng chỉ được sử dụng để đánh số cho nhóm văn bản áp dụng pháp luật. Với những số nhỏ hơn 10 phải ghi thêm số 0 phía trước.

Mỗi cách đánh số đều có những ưu điểm và nhược điểm riêng trong việc quản lí và tra cứu văn bản. Do vậy, người làm



công tác văn thư của cơ quan cần căn cứ vào số loại văn bản pháp luật do cơ quan có thẩm quyền ban hành và số lượng công việc mà cơ quan phải ban hành văn bản pháp luật giải quyết để lựa chọn cách đánh số văn bản cho phù hợp.

- Năm ban hành văn bản: Đối với nhóm văn bản quy phạm pháp luật, pháp luật quy định sau phần số văn bản phải ghi năm ban hành văn bản với đầy đủ cả 4 chữ số.

- Kí hiệu văn bản được trình bày sau số của văn bản (đối với văn bản áp dụng pháp luật) và sau năm ban hành (đối với văn bản quy phạm pháp luật), bằng chữ in hoa, cỡ chữ 13, kiểu chữ đứng.

Tuỳ thuộc vào từng nhóm văn bản pháp luật khác nhau mà kí hiệu văn bản pháp luật cũng được xác lập theo những cách khác nhau.

+ Với nhóm văn bản quy phạm pháp luật: Kí hiệu văn bản được ghi bằng tập hợp chữ cái viết tắt tên loại văn bản và tên cơ quan ban hành văn bản, hai phần này nối với nhau bằng dấu gạch ngang (-) không cách chữ.

Ví dụ:

Số:.../2013/NĐ-CP (nghị định - Chính phủ);

Số:.../2014/QĐ-UBND (quyết định - uỷ ban nhân dân).

+ Với nhóm văn bản áp dụng pháp luật: Ngoài các ghi trên, kí hiệu văn bản có thể ghi theo cách: chữ viết tắt tên loại văn bản và chữ viết tắt tên của loại việc mà văn bản giải quyết.

Ví dụ: Số:.../QĐ-XPVPHC (quyết định - xử phạt vi phạm hành chính). Hoặc chữ viết tắt của tên loại vụ việc và chữ viết tắt của cấp xét xử (dùng cho bản án của toà án nhân dân).



Riêng với các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, phần số và kí hiệu được trình bày như sau<sup>(1)</sup>:

- Số, kí hiệu của văn bản được đặt cạnh giữa dưới tên cơ quan ban hành văn bản. Các kí tự trong số, kí hiệu của văn bản được trình bày liền nhau, không cách chữ.

- Từ "... số" hoặc "Số" được trình bày bằng chữ in thường, cỡ chữ 13, kiểu chữ đứng, chữ cái đầu của cụm từ "... số" được viết hoa; sau chữ "... số" hoặc "Số" có dấu hai chấm (:); với những số nhỏ hơn 10 phải ghi thêm số 0 phía trước.

- Năm ban hành được ghi đầy đủ các số.

- Kí hiệu của văn bản được trình bày bằng chữ in hoa, cỡ chữ 13, kiểu chữ đứng.

- Số khóa Quốc hội được thể hiện bằng số Ả Rập.

- Giữa số, năm ban hành và kí hiệu của văn bản có dấu gạch chéo (/); giữa các nhóm chữ viết tắt trong kí hiệu văn bản của Chủ tịch nước, nghị quyết liên tịch có dấu gạch nối (-), không cách chữ.

#### **4.2.2.4. Địa danh, thời gian ban hành văn bản pháp luật**

Thông thường, phần này được trình bày ngang hàng với phần số, kí hiệu văn bản, đặt cạnh giữa dưới quốc hiệu và tiêu ngữ, bằng chữ in thường, cỡ chữ từ 13 đến 14, kiểu chữ nghiêng; giữa địa danh và thời gian ban hành văn bản dùng dấu phẩy (,) để ngăn cách.

---

(1). Theo quy định tại Điều 32 Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14.



- Địa danh ban hành văn bản là nơi đóng trụ sở của cơ quan ban hành văn bản theo nguyên tắc quản lý về lãnh thổ hành chính. Địa danh ghi trên văn bản là tên gọi chính thức của đơn vị hành chính nơi cơ quan ban hành văn bản đóng trụ sở.

+ Địa danh ghi trên văn bản của cơ quan, tổ chức trung ương là tên của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi cơ quan, tổ chức đó đóng trụ sở.

Ví dụ: Văn bản do các bộ, ngành, trường đại học... đóng trên địa bàn thành phố Hà Nội ban hành, phần địa danh ghi Hà Nội.

+ Địa danh ghi trên văn bản của cơ quan, tổ chức cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã là tên gọi chính thức của đơn vị hành chính tương ứng (tên riêng của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quận, huyện, thị xã thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn).

Ví dụ: Văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Thọ và các sở, ban, ngành thuộc tỉnh phần địa danh ghi Phú Thọ. Văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân quận Nam Từ Liêm (thành phố Hà Nội) và các phòng, ban thuộc huyện, phần địa danh ghi Nam Từ Liêm.

Trong những trường hợp đặc biệt sau, phần địa danh ban hành văn bản phải ghi tên gọi đầy đủ của đơn vị hành chính (gồm đơn vị hành chính: thành phố, quận, phường, thị trấn... và tên riêng đơn vị hành chính):

+ Tên riêng đơn vị hành chính được đặt theo tên người.

Ví dụ: Thành phố Hồ Chí Minh, Phường Nguyễn Trãi.

+ Tên riêng đơn vị hành chính được đặt bằng con số.

Ví dụ: Quận 5, Phường 7.

+ Tên của thành phố trực thuộc tỉnh trùng với tên tỉnh hoặc



tên của thị trấn thuộc huyện trùng với tên huyện thì các văn bản của thành phố hoặc thị trấn phần địa danh ghi thêm chữ Thành phố hoặc Thị trấn.

Ví dụ: Văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân thành phố Nam Định (tỉnh Nam Định) và các phòng, ban thuộc thành phố, phần địa danh ghi: Thành phố Nam Định.

+ Tên riêng của đơn vị hành chính được đặt theo một sự kiện lịch sử:

Ví dụ: Phường Điện Biên Phủ (quận Ba Đình, thành phố Hà Nội).

- Thời gian ban hành văn bản là ngày, tháng, năm văn bản được ban hành.

Thời gian ban hành văn bản có ý nghĩa rất quan trọng vì nó có thể là căn cứ pháp lý để xác định thời điểm có hiệu lực của văn bản pháp luật. Để bảo đảm tính chính xác và thống nhất thì thời gian ban hành văn bản phải do người có thẩm quyền ký văn bản ghi và đó là ngày, tháng, năm văn bản được thông qua và ký ban hành/ký chứng thực.

Thời gian ban hành văn bản phải được trình bày đầy đủ theo thứ tự ngày, tháng, năm bằng số Ả rập; đối với những số chỉ ngày nhỏ hơn 10 và tháng 1, tháng 2 phải ghi thêm số 0 ở trước.

Ví dụ: Hà Nội, ngày 08 tháng 02 năm 2014.

Đối với các văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành, thời gian ban hành văn bản được trình bày ở phần cuối cùng của văn bản, trong đoạn lời chứng (hay lời chứng thực); khi đó không còn phần địa danh mà chỉ có thời gian văn bản này được Quốc hội thông qua.



Ví dụ: Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kì họp thứ 4 thông qua ngày 13 tháng 11 năm 2008 (Luật Cán bộ, công chức).

Với các văn bản pháp luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, phần này lại được trình bày phía trên thể thức đề kí và chức vụ của người có thẩm quyền kí văn bản.

Ví dụ:

*Hà Nội, ngày... tháng... năm...*

**TM. ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI  
CHỦ TỊCH**

#### ***4.2.2.5. Tên và trích yếu nội dung của văn bản pháp luật***

- Tên của văn bản pháp luật<sup>(1)</sup> là tên của từng loại văn bản pháp luật do cơ quan, tổ chức ban hành. Tất cả các văn bản pháp luật khi ban hành đều phải ghi tên loại bằng chữ in hoa, cỡ chữ 14, kiểu chữ đứng, đậm, được đặt chính giữa dòng giấy theo chiều ngang (phía dưới Quốc hiệu, tiêu ngữ và địa danh, thời gian ban hành văn bản).

- Trích yếu nội dung của văn bản pháp luật là phần tóm tắt ngắn gọn nội dung chính của văn bản; có tác dụng cá biệt hoá văn bản; giúp người đọc nhanh chóng nắm bắt nội dung của văn bản; thuận tiện cho việc vào sổ, theo dõi, tra tìm, viện dẫn văn bản.

Trích yếu nội dung văn bản được xác lập bằng một câu ngắn gọn hoặc một cụm từ thông thường đặt sau cụm từ “Về việc” (có thể viết tắt “V/v”) trình bày ở ngay dưới dòng tên của văn bản, bằng chữ in thường, cỡ chữ 14, kiểu chữ đứng, đậm; bên dưới trích yếu có đường kẻ ngang, nét đậm, có độ dài bằng từ 1/3 đến 1/2 độ dài của dòng chữ và đặt cân đối so với dòng chữ.

---

(1). Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP gọi là “tên loại văn bản”.



Ví dụ:

ỦY BAN NHÂN DÂN

TỈNH A

SỞ TƯ PHÁP

Số:..../QĐ-STP

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

A, ngày... tháng... năm...

### **QUYẾT ĐỊNH**

**Về việc bổ nhiệm Trưởng phòng Kiểm tra  
và theo dõi thi hành văn bản**

Trường hợp văn bản pháp luật ban hành kèm theo một văn bản khác thì phần trích yếu nội dung của văn bản ghi tên của văn bản kèm theo này sau chữ “Ban hành” (thay cho chữ “Về việc”).

Ví dụ:

**BỘ GIÁO DỤC  
VÀ ĐÀO TẠO**

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: 20/2013/TT-BGDĐT

Hà Nội, ngày 06 tháng 6 năm 2013

### **THÔNG TƯ**

**Ban hành quy định bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ  
cho giảng viên các cơ sở giáo dục đại học**

Riêng nhóm văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tên của văn bản gồm hai phần: tên loại văn bản (luật, pháp lệnh, nghị quyết) và tên gọi của văn bản (là cụm từ ngắn gọn phản ánh nội dung chủ yếu của văn bản). Các phần này được trình bày thành hai dòng khác nhau, theo chiều ngang của văn bản, bằng chữ in hoa, kiểu chữ đứng, đậm, cỡ chữ 15.



Ví dụ:

**LUẬT  
VIÊN CHỨC**

**PHÁP LỆNH  
TÍN NGƯỠNG, TÔN GIÁO**

Với cách đặt tên này, các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội không còn phần trích yếu nội dung.

Thể thức của một số văn bản áp dụng pháp luật có những nét khác biệt so với những quy định chung. Ví dụ: Bản án không có phần trích yếu nội dung; tên bản án được trình bày ở phần số, kí hiệu; thời gian ban hành bản án được trình bày ở góc bên trái, phía dưới tên và số, kí hiệu bản án; dưới Quốc hiệu là ngữ "Nhân danh nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam" được trình bày bằng chữ in hoa, kiểu chữ đứng, đậm.

**4.2.2.6. Phần kí văn bản pháp luật**

Văn bản pháp luật phải được người có thẩm quyền kí đúng thể thức và cơ quan ban hành văn bản phải đóng dấu đúng quy định. Chữ kí và con dấu của cơ quan trên văn bản nhằm bảo đảm tính pháp lí cho văn bản đó. Văn bản pháp luật không có chữ kí và con dấu hợp pháp thì không có hiệu lực pháp lí.

Phần kí được trình bày ở cuối văn bản, phía góc phải của trang giấy. Phần kí văn bản bao gồm:

- Thể thức đề kí và chức vụ người kí: trình bày bằng chữ in hoa, kiểu chữ đứng, đậm, cỡ chữ từ 13 đến 14.



Với văn bản pháp luật được ban hành bởi cơ quan tổ chức và hoạt động theo chế độ thủ trưởng cá nhân thì thủ trưởng cơ quan đó sẽ trực tiếp kí ban hành văn bản. Với các văn bản pháp luật được ban hành bởi cơ quan tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập thể và quyết định theo đa số thì khi kí thủ trưởng cơ quan sẽ phải ghi rõ thể thức kí “thay mặt” (viết tắt TM.) cơ quan ở dòng thứ nhất và dòng thứ hai ghi chức vụ của người kí.

Ví dụ:

**TM. ỦY BAN NHÂN DÂN**  
**CHỦ TỊCH**

Hoặc:

**TM. CHÍNH PHỦ**  
**THỦ TƯỚNG**

Thủ trưởng cơ quan có thẩm quyền kí tất cả các văn bản của cơ quan. Tuy nhiên, thủ trưởng cơ quan có thể giao cho cấp phó của mình kí thay các văn bản thuộc các lĩnh vực được phân công phụ trách và một số văn bản thuộc thẩm quyền của người đứng đầu. Cấp phó kí thay chịu trách nhiệm trước thủ trưởng cơ quan và trước pháp luật. Trường hợp cấp phó kí ban hành văn bản sẽ phải ghi chữ viết tắt “KT.” (kí thay) vào trước chức vụ của thủ trưởng cơ quan ở dòng thứ nhất và chức vụ của người kí ở dòng thứ hai.

Ví dụ:

**KT. CHỦ TỊCH**  
**PHÓ CHỦ TỊCH**



Đối với những công việc ít quan trọng, thủ trưởng cơ quan cũng có thể uỷ nhiệm cho người đứng đầu một đơn vị trong cơ quan (thủ trưởng đơn vị cấp dưới trực tiếp) kí một số loại văn bản. Khi đó, người kí văn bản phải ghi chữ viết tắt “TL.” (thừa lệnh) vào trước chức vụ thủ trưởng cơ quan.

Ví dụ:

**TL. BỘ TRƯỞNG  
VỤ TRƯỞNG VỤ PHÁP CHẾ**

Việc giao kí thừa lệnh phải được quy định cụ thể trong quy chế hoạt động hoặc quy chế công tác văn thư lưu trữ của cơ quan.

Trường hợp đặc biệt, thủ trưởng cơ quan cũng có thể uỷ quyền cho người đứng đầu một đơn vị trong cơ quan đó kí thừa uỷ quyền một số văn bản mà theo quy định thuộc thẩm quyền kí của thủ trưởng. Việc giao kí thừa uỷ quyền phải được quy định bằng văn bản và giới hạn trong một thời gian nhất định. Người được uỷ quyền không được uỷ quyền lại. Khi kí, người được uỷ quyền phải ghi thể thức kí “TUQ.” vào trước chức vụ thủ trưởng cơ quan.

Ví dụ:

**TUQ. THỦ TƯỚNG  
BỘ TRƯỞNG BỘ TƯ PHÁP**

Trong trường hợp cơ quan vì lí do nào đó tạm thời chưa có thủ trưởng thì người được giao tạm thời thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của thủ trưởng cơ quan khi kí ban hành văn bản pháp luật phải ghi rõ là “Quyền” trưởng, viết tắt chữ “Q.” vào trước chức vụ thủ trưởng cơ quan.

Ví dụ:

**Q. HIỆU TRƯỞNG**



Chức vụ của người kí ghi trên văn bản là chức vụ lãnh đạo chính thức của người kí văn bản trong cơ quan, tổ chức (như Thủ tướng, Bộ trưởng, Thứ trưởng, Giám đốc, Viện trưởng, Phó hiệu trưởng, Q. Giám đốc...), không ghi những chức vụ mà Nhà nước không quy định như cấp phó thường trực, cấp phó phụ trách... Trường hợp cấp phó được giao phụ trách thì thực hiện như cấp phó kí thay cấp trưởng.

Để tránh sự trùng lặp thông tin không cần thiết, ở phần kí (bao gồm cả thể thức đề kí và chức vụ người kí) không cần phải nhắc lại tên cơ quan ban hành văn bản, trừ văn bản liên tịch. Đối với các văn bản quy phạm pháp luật liên tịch phải ghi rõ chức vụ và tên cơ quan của người kí ban hành văn bản trong phần cuối của văn bản, ở vị trí ngang hàng nhau.

Ví dụ: Phần kí của Thông tư liên tịch giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo và Bộ Tài chính được trình bày như sau:

**KT. BỘ TRƯỞNG  
BỘ TÀI CHÍNH  
THỨ TRƯỞNG**

**KT. BỘ TRƯỞNG  
BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
THỨ TRƯỞNG**

- Chữ kí: Chữ kí của cấp có thẩm quyền xác nhận giá trị pháp lí cho văn bản. Người có thẩm quyền kí văn bản pháp luật không được kí bằng bút chì, không dùng mực đỏ và các loại mực dễ phai.

Thông thường, văn bản pháp luật chỉ có một chữ kí; chỉ trong trường hợp văn bản pháp luật được các cơ quan liên tịch ban hành thì phải có đầy đủ chữ kí của các cơ quan này.

- Họ tên người kí bao gồm họ, tên đệm (nếu có) và tên của người kí văn bản pháp luật. Phần này được trình bày bằng chữ



in thường, cỡ chữ từ 13 đến 14, kiểu chữ đứng, đậm, cách chức vụ của người kí 30 mm. Đối với các văn bản pháp luật, trước họ, tên của người kí không ghi học hàm, học vị và các danh hiệu danh dự khác, trừ văn bản của các tổ chức sự nghiệp giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học và cũng chỉ trong những trường hợp cần thiết.

Ví dụ:

**TM. HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN  
CHỦ TỊCH**

**Nguyễn Văn A**

Hoặc:

**HIỆU TRƯỞNG**

**PGS.TS. Phạm Văn B**

#### ***4.2.2.7. Dấu trong văn bản pháp luật***

Văn bản pháp luật sau khi được người có thẩm quyền kí phải được đóng dấu xác nhận của cơ quan, tổ chức. Để bảo đảm giá trị pháp lí và tính hợp pháp cho văn bản pháp luật, tuyệt đối không đóng dấu khi chưa có chữ kí của chủ thể có thẩm quyền.

Dấu phải được đóng rõ ràng, ngay ngắn, đúng chiều, dùng đúng màu mực dấu quy định (màu đỏ) và trùm lên khoảng 1/3 chữ kí về phía bên trái.<sup>(1)</sup>

---

(1). Theo Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư và Nghị định số 99/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ về quản lí và sử dụng con dấu.



Ngoài con dấu xác nhận chữ kí của chủ thể có thẩm quyền, trong văn bản pháp luật còn có thể xuất hiện các dấu hiệu chỉ mức độ khẩn, mật của văn bản.

- Dấu chỉ mức độ mật gồm ba mức “MẬT”, “TỐI MẬT”, “TUYỆT MẬT”. Việc xác định văn bản pháp luật nào có nội dung thuộc bí mật nhà nước và đóng dấu độ mật cho văn bản được thực hiện theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước.<sup>(1)</sup>

- Dấu chỉ mức độ khẩn: Tùy vào mức độ được chuyển phát nhanh mà văn bản được xác định độ khẩn theo các mức “KHẨN”, “THƯỢNG KHẨN”, “HOÀ TỐC”.

Các con dấu này có hình chữ nhật viền đơn với kích thước quy định,<sup>(2)</sup> trên đó khắc sẵn các từ chỉ mức độ khẩn, mật bằng chữ in hoa, cỡ chữ từ 13 đến 14, kiểu chữ đứng, đậm.

Dấu chỉ mức độ khẩn, mật của văn bản được đóng ở góc bên trái, dưới phần số, kí hiệu của văn bản và bằng màu mực đỏ tươi.

#### **4.2.2.8. Nơi nhận**

Đây là phần có ý nghĩa quan trọng giúp cho việc sao, gửi văn bản được nhanh chóng, đầy đủ. Cơ quan ban hành văn bản phải căn cứ yêu cầu cụ thể của từng việc và trên cơ sở những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, quan hệ công tác mà quyết

---

(1).Quy định tại Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2000 và Thông tư số 33/2015/TT-BCA ngày 20/7/2015 của Bộ Công an hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 33/2002/NĐ-CP ngày 28/3/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước.

(2).Quy định tại Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP.



định việc gửi văn bản tới các địa chỉ cần thiết. Nơi gửi, số lượng văn bản cần gửi được ghi rõ trong phần nơi nhận giúp cho bộ phận văn thư biết được số lượng văn bản cần phải nhân bản và gửi tới đâu đồng thời tạo điều kiện cho việc thực hiện văn bản được nhanh chóng, thuận lợi.

Nội dung phần nơi nhận văn bản đủ nhất bao gồm các cơ quan, tổ chức có quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan ban hành văn bản (cấp trên); các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tới việc thực hiện văn bản như phối hợp, tạo điều kiện thực hiện văn bản (ngang cấp); các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thi hành văn bản (cấp dưới) và bộ phận lưu văn bản. Với các văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương và cấp tỉnh phải gửi đến cơ quan Công báo để đăng tải theo quy định.<sup>(1)</sup> Riêng Hiến pháp, luật, pháp lệnh không trình bày phần nơi nhận.

Phần nơi nhận trình bày ở vị trí cuối cùng của văn bản, sát lề trái, ngang hàng với phần kí. Từ “Nơi nhận” được trình bày trên một dòng riêng, bằng chữ in thường, cỡ chữ 12, kiểu chữ nghiêng, đậm, sau có dấu hai chấm (:). Phần liệt kê các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân nhận văn bản được trình bày bằng chữ in thường, kiểu chữ đứng, cỡ chữ 11. Mỗi cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân nhận văn bản được trình bày trên một dòng riêng, đầu dòng có gạch ngang (-) sát lề trái, cuối dòng có dấu chấm phẩy (;); riêng dòng cuối cùng là chữ “Lưu” sau có dấu hai chấm (:), sau đó là chữ viết tắt (kiểu chữ in hoa, đứng)

---

(1).Xem: Điều 150 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



tên của đơn vị lưu văn bản như văn thư, văn phòng hoặc đơn vị soạn thảo văn bản, cuối cùng là dấu chấm (.).

Ví dụ: Thông tư số 25/2011/TT-BTP ngày 27/12/2011 của Bộ Tư pháp về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và văn bản quy phạm pháp luật liên tịch, trình bày phần nơi nhận như sau:

**Nơi nhận:**

**BỘ TRƯỞNG**

- Thủ tướng Chính phủ và các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Tòa án nhân dân tối cao;
- Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;
- Công báo;
- Lưu: VT, Vụ PLHSHC (5b).

### **CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN**

1. Trình bày các căn cứ lựa chọn chính xác tên loại văn bản trong quá trình ban hành văn bản pháp luật?

2. Lí giải tại sao cần dựa vào căn cứ khoa học để lựa chọn tên loại văn bản mà không chỉ dựa vào căn cứ pháp lí?

3. Phân tích các yếu tố thuộc thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản pháp luật?

4. Nêu quan điểm cá nhân về vai trò và mối quan hệ giữa hình thức với nội dung của văn bản pháp luật?



## **Chương 5**

### **NỘI DUNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

#### **5.1. SOẠN THẢO NỘI DUNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

##### **5.1.1. Soạn thảo cơ sở ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Cơ sở ban hành văn bản quy phạm pháp luật trước hết là một bộ phận cấu thành nội dung của văn bản, được xác lập với mục đích bảo đảm cho văn bản ban hành hợp pháp và phù hợp với thực tiễn.

- Ý nghĩa: Cơ sở ban hành văn bản quy phạm pháp luật có giá trị cung cấp các căn cứ pháp lí là các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan trực tiếp đến nội dung của văn bản để minh chứng rằng văn bản được ban hành là hoàn toàn có cơ sở. Mặt khác, cơ sở ban hành văn bản còn thể hiện sự liên kết giữa hình thức và nội dung của văn bản theo ý nghĩa bảo đảm hợp pháp về nội dung và thống nhất về hình thức.

- Vị trí: Cơ sở ban hành văn bản quy phạm pháp luật thường được trình bày sau trích yếu nội dung văn bản là phần kết nối các yếu tố hình thức như: quốc hiệu, tiêu ngữ, tên cơ quan ban hành văn bản, địa danh, thời gian ban hành văn bản, tên văn bản... với nội dung chính của văn bản.



- Nội dung: Thông thường khi soạn thảo nội dung phần cơ sở ban hành văn bản quy phạm pháp luật, người soạn thảo phải trình bày cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn.

#### ***5.1.1.1. Cơ sở pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật***

Cơ sở pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật là những chuẩn mực pháp luật mà trên cơ sở đó dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được ban hành. Thông thường, đó là các văn bản liên quan trực tiếp tới văn bản đang soạn thảo về thẩm quyền ban hành văn bản và nội dung lĩnh vực được điều chỉnh. Như vậy, để soạn thảo phần cơ sở pháp lý một cách khoa học, chính xác và bảo đảm yếu tố hợp pháp trong nội dung văn bản quy phạm pháp luật cần xuất phát từ mục đích và ý nghĩa của việc lựa chọn các văn bản pháp luật với vai trò là cơ sở pháp lý.

#### ***- Yêu cầu khi soạn thảo cơ sở pháp lý***

Nhằm xác lập nội dung phần cơ sở pháp lý một cách khoa học, thống nhất, đầy đủ và chính xác, người soạn thảo phải đáp ứng những yêu cầu sau đây:

*Một là* các văn bản pháp luật được viện dẫn làm cơ sở pháp lý của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật luôn là văn bản quy phạm pháp luật. Nguyên tắc này cho phép hiểu việc lựa chọn thứ nhất chỉ là các văn bản quy phạm pháp luật. Bởi vì, bản thân văn bản quy phạm pháp luật luôn chứa đựng các quy phạm pháp luật (là các quy tắc xử sự mẫu) được Nhà nước thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong thực tiễn. Do vậy, việc bảo đảm đề văn bản quy phạm pháp



luật được ban hành hợp pháp thì các văn bản pháp luật đóng vai trò là cơ sở pháp lý đương nhiên phải là văn bản quy phạm pháp luật liên quan mà không thể là văn bản áp dụng pháp luật hoặc văn bản hành chính.

*Hai là các văn bản pháp luật được lựa chọn phải là văn bản đang có hiệu lực pháp luật tại thời điểm văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, hoặc văn bản đã ban hành nhưng đang trong thời gian chờ có hiệu lực pháp lý (khi soạn thảo văn bản để chi tiết hoá và hướng dẫn văn bản của cấp trên). Đồng thời, văn bản đó phải có hiệu lực pháp luật cao hơn dự thảo. Thực tế cho thấy, trong nhiều trường hợp việc xác lập phần cơ sở pháp lý sẽ phải viện dẫn nhiều văn bản liên quan với thứ bậc hiệu lực pháp lý cao thấp khác nhau. Yêu cầu đặt ra là phải viện dẫn các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn dự thảo mà không phải là văn bản có hiệu lực ngang hoặc thấp hơn hiệu lực của dự thảo.*

*Ba là các văn bản được viện dẫn làm cơ sở pháp lý phải liên quan trực tiếp về thẩm quyền và nội dung lĩnh vực mà dự thảo điều chỉnh.*

#### *- Cách thức soạn thảo phần cơ sở pháp lý*

Hiện nay, cách thức soạn thảo phần cơ sở pháp lý đối với các văn bản quy phạm pháp luật trình bày theo kết cấu điều khoản như luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư, quyết định, nghị quyết thường xác lập theo công thức lặp và có tính thống nhất. Đó là việc sử dụng câu bắt đầu bằng từ “căn cứ”. Nếu có nhiều văn bản liên quan thì phần cơ sở pháp lý được trình bày



bằng nhiều “căn cứ” khác nhau. Sau mỗi từ “căn cứ” viện dẫn một văn bản quy phạm pháp luật liên quan. Trong đó, văn bản quy định về thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật được trình bày ở vị trí đầu tiên, tiếp đến là các văn bản pháp luật có liên quan trực tiếp đến nội dung của dự thảo. Theo quy định của pháp luật, sau mỗi văn bản được viện dẫn sử dụng dấu chấm phẩy (;) để liệt kê.<sup>(1)</sup>

Ví dụ: Cơ sở pháp lí của Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Công chứng do Chính phủ ban hành được trình bày như sau:

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Căn cứ Luật Công chứng ngày 20 tháng 6 năm 2014;*

Thông thường, khi trình bày phần cơ sở pháp lí với những văn bản pháp luật cụ thể, người soạn thảo phải ghi nhận kèm theo những yếu tố cần thiết có liên quan đến nội dung văn bản, nhằm cá biệt hoá văn bản bằng cách tạo ra những thông tin chính xác về văn bản được viện dẫn, không nhầm lẫn với văn bản khác. Nhìn chung, các văn bản được viện dẫn với ý nghĩa là cơ sở pháp lí thường được viện dẫn các yếu tố của văn bản đó như: tên loại văn bản; số, kí hiệu văn bản; cơ quan ban hành văn bản; thời gian ban hành văn bản hoặc thời gian thông qua văn bản; trích yếu văn bản (trừ luật, pháp lệnh, chỉ viện dẫn tên và thời gian ban hành). Ví dụ:

---

(1).Xem: Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.



*Căn cứ Thông tư số 28/2013/TT-BCT ngày 06 tháng 11 năm 2013 của Bộ Công thương quy định kiểm tra nhà nước về an toàn thực phẩm đối với thực phẩm nhập khẩu thuộc trách nhiệm quản lý của Bộ Công thương;*

#### **5.1.1.2. Cơ sở thực tiễn của văn bản quy phạm pháp luật**

Trong văn bản quy phạm pháp luật, cơ sở thực tiễn được xác định là những thông tin mang tính thực tiễn, bảo đảm cho văn bản trong quá trình soạn thảo phù hợp với yêu cầu đặt ra từ thực tiễn.

Những thông tin thực tiễn về nhu cầu ban hành văn bản quy phạm pháp luật thường được thể hiện thông qua văn bản đề nghị (tờ trình) hoặc hành vi đề nghị của cơ quan chủ trì soạn thảo.

Hiện nay, pháp luật chưa quy định cụ thể và thống nhất về cách thức trình bày phần cơ sở thực tiễn. Đối với văn bản quy phạm pháp luật có kết cấu điều khoản, phần cơ sở thực tiễn thường được xác lập ở vị trí sau cơ sở pháp lý, với việc dùng câu bắt đầu bằng các từ “xét” hoặc “theo”.

Đa số trong các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, cơ sở thực tiễn được sử dụng từ “xét”, người soạn thảo có thể lựa chọn một trong hai yếu tố sau: đề nghị của cơ quan chủ trì soạn thảo, hoặc tờ trình của cơ quan chủ trì soạn thảo.

Ví dụ: Cơ sở thực tiễn của nghị quyết do hội đồng nhân dân tỉnh ban hành được trình bày như sau:

*“Căn cứ Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân ngày 26 tháng 11 năm 2003;*

...



*Xét đề nghị của Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh tại Tờ trình số 294/TTr-TTHĐND ngày 25 tháng 6 năm 2013; Báo cáo thẩm tra số 18/BC-PC ngày 27 tháng 6 năm 2013 của Ban Pháp chế Hội đồng nhân dân tỉnh và ý kiến của các đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh, ”<sup>(1)</sup>*

Riêng đối với dự thảo nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và văn bản liên tịch, phần cơ sở thực tiễn được viết bởi từ “theo”, sau từ “theo” là hành vi đề nghị của trường cơ quan, đơn vị soạn thảo văn bản. Ví dụ: Thông tư của Bộ Tư pháp hướng dẫn tập sự hành nghề công chứng, phần cơ sở thực tiễn được trình bày như sau:

*“Căn cứ.....; ”*

*Theo đề nghị của Cục trưởng Cục Bỏ trợ tư pháp, Bộ Tư pháp,*

*Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Thông tư hướng dẫn tập sự hành nghề công chứng.”*

Tóm lại, cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn là hai yếu tố thuộc về nội dung của phần cơ sở ban hành văn bản quy phạm pháp luật, giúp người soạn thảo có cách nhìn tổng quát về cơ cấu văn bản. Trên thực tế, khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, nếu xác định chính xác cơ sở ban hành văn bản sẽ có tác dụng minh chứng rằng: Văn bản ban hành đúng thẩm quyền, có nội dung hợp pháp, đúng thủ tục do pháp luật quy định và đáp ứng nhu cầu thực tiễn.

---

(1).Xem: Nghị quyết số 01/2013/NQ-HĐND ngày 22/7/2013 của Hội đồng nhân dân tỉnh Bình Phước về điều chỉnh, bổ sung chương trình xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân năm 2013.



## **5.1.2. Soạn thảo các quy định của văn bản quy phạm pháp luật**

### ***5.1.2.1. Soạn thảo quy định về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của văn bản quy phạm pháp luật***

#### ***a) Phạm vi điều chỉnh***

Trong văn bản quy phạm pháp luật nói chung, phạm vi điều chỉnh của văn bản thường được xác lập trên cơ sở những giới hạn về nội dung lĩnh vực văn bản điều chỉnh.

Về mặt lí luận, các vấn đề chuyên môn này sẽ chỉ ra những giới hạn mà theo đó văn bản tác động vào các lĩnh vực, các quan hệ xã hội khác nhau. Điều này trước hết có liên quan đến thẩm quyền ban hành văn bản, đồng thời cũng cho biết mục tiêu văn bản được ban hành để giải quyết vấn đề bất cập nào của thực tiễn và phạm vi giải quyết. Như vậy, phạm vi tác động của văn bản quy phạm pháp luật thường tập trung đề cập những nội dung có liên quan đến việc điều chỉnh các vấn đề chuyên môn thuộc nhiều lĩnh vực trong đời sống xã hội. Việc điều chỉnh này có thể bắt đầu từ một lĩnh vực hay một số lĩnh vực chuyên môn có quan hệ với nhau. Vấn đề đặt ra là cần xác định nội dung chuyên môn đó thuộc thẩm quyền quản lí của cơ quan nào, chủ thể nào và có phạm vi tác động đến đâu, để qua đó xem xét văn bản liên quan đến một hay nhiều lĩnh vực khác nhau, cũng như thuộc quyền quản lí của một hay nhiều cơ quan. Thông thường, văn bản chứa đựng nội dung điều chỉnh vấn đề chuyên môn thuộc lĩnh vực nào sẽ có phạm vi tác động liên quan đến lĩnh vực đó. Ví dụ: Để điều chỉnh các vấn đề liên quan đến lĩnh vực giáo dục hiện nay, Quốc hội ban hành Luật



Giáo dục năm 2005 (được sửa đổi, bổ sung năm 2009, 2014) và Luật Giáo dục đại học năm 2012. Trong đó, các quy định về hệ thống giáo dục quốc dân, nhà trường và các cơ sở giáo dục khác của hệ thống giáo dục quốc dân có liên quan đến hoạt động quản lí nhà nước, hoạt động chuyên môn trong lĩnh vực giáo dục nói chung được xác lập trong nội dung của Luật Giáo dục. Vì vậy, phạm vi điều chỉnh của Luật Giáo dục bao gồm tất cả các hoạt động về quản lí nhà nước, chuyên môn trong hệ thống giáo dục quốc dân ở các cấp học, ngành học, người học... Tuy nhiên, Luật Giáo dục đại học chỉ đề cập phạm vi điều chỉnh là các quy định về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ sở giáo dục đại học, về bảo đảm chất lượng và kiểm định chất lượng giáo dục đại học, về giảng viên và người học mà không phải là tất cả các vấn đề có liên quan đến hệ thống giáo dục quốc dân nói chung.

Như vậy, việc xác lập phạm vi điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu dựa trên sự đánh giá chính xác các vấn đề nội dung được đề cập trong văn bản. Hiện nay, hầu hết nội dung này được xác lập tại phần đầu của văn bản và được trình bày trong một quy định cụ thể theo công thức: “Văn bản này quy định về...”. Ví dụ: Phạm vi điều chỉnh của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 được xác lập như sau: “*Luật Tổ tụng hành chính quy định những nguyên tắc cơ bản trong tổ tụng hành chính; nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan tiến hành tổ tụng, người tiến hành tổ tụng; quyền và nghĩa vụ của người tham gia tổ tụng, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; trình tự, thủ tục khởi kiện, giải quyết vụ án hành chính, thi hành án hành chính và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tổ tụng hành chính.*”



### *b) Đối tượng áp dụng*

Ngoài việc xác lập những quy định về phạm vi điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật, trong nội dung văn bản quy phạm pháp luật còn xác lập quy định về đối tượng tác động của văn bản. Về nguyên tắc, người soạn thảo thường căn cứ vào phạm vi lĩnh vực hoặc quan hệ xã hội mà văn bản điều chỉnh để xác định sự tác động đó hướng tới nhóm đối tượng nào, hoặc qua đó nhận diện được chủ thể trực tiếp tham gia quan hệ xã hội đó.

Như vậy, có thể hiểu đối tượng áp dụng văn bản quy phạm pháp luật là cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân có quyền, nghĩa vụ trực tiếp khi tham gia vào quan hệ xã hội được điều chỉnh trong văn bản và chịu tác động trực tiếp từ văn bản đó. Theo nhận định này thì văn bản quy phạm pháp luật có phạm vi tác động vào các lĩnh vực, quan hệ xã hội khác nhau sẽ hướng tới những nhóm đối tượng khác nhau. Hay nói cách khác, đối tượng tác động của văn bản này không thể là đối tượng tác động của văn bản khác.

Về cách thức trình bày, nhìn chung đối tượng áp dụng văn bản quy phạm pháp luật được diễn đạt theo hướng viết trừu tượng. Cách thức xác lập mang tính khái quát này thường tạo ra những khó khăn trong việc xác định các yếu tố riêng biệt khi nhận diện đối tượng của văn bản quy phạm pháp luật. Bởi vì, trong nhiều trường hợp đối tượng tác động của văn bản thường mang dấu hiệu đại diện cho nhóm đối tượng có chung một hoặc một số yếu tố như: độ tuổi, quyền lợi, nghĩa vụ, nghề nghiệp, mục đích... hoặc là mọi đối tượng nằm trong điều kiện, hoàn cảnh mà quy phạm pháp luật điều chỉnh. Để nhận diện các nhóm đối tượng có chung dấu hiệu đặc thù, điều quan trọng là phải



xác định được nội dung của vấn đề và phạm vi điều chỉnh vấn đề. Chẳng hạn, đối tượng tác động của Hiến pháp là mọi cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước, đơn vị kinh tế, lực lượng vũ trang... Ở phạm vi tác động hẹp hơn, Luật Cán bộ, công chức chỉ điều chỉnh nhóm đối tượng là công dân Việt Nam - những người trong diện được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong các cơ quan nhà nước, cơ quan của Đảng Cộng sản, các tổ chức...; những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức ở trung ương và địa phương... và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.<sup>(1)</sup>

Trên thực tế, việc xác lập các quy định về đối tượng tác động của văn bản quy phạm pháp luật thường được xem xét dựa trên những dấu hiệu chung nhất về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của đối tượng là cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước, khi các đối tượng này chịu tác động trực tiếp từ nội dung của văn bản. Tuy nhiên, sự tác động này hoàn toàn không mang tính đồng nhất, mà được xác định dựa trên nội dung các vấn đề văn bản điều chỉnh cho từng nhóm đối tượng khác nhau. Vì vậy, để nhận diện rõ hơn về các nhóm đối tượng tác động của văn bản quy phạm pháp luật, pháp luật hiện hành đã thống nhất cách thức xác lập vấn đề này tập trung vào hai nhóm đối tượng là: cá nhân và tổ chức (cơ quan nhà nước) theo hướng xác định chung.

Đối tượng tác động của văn bản quy phạm pháp luật được xác lập bằng những cách thức sau:

+ Sử dụng phương pháp khái quát hoá đối tượng thì hành

---

(1).Xem: Điều 4 Luật Cán bộ, công chức năm 2008.



bằng cách sử dụng các ngữ danh từ chỉ người để chỉ các đối tượng chung nhất (người nào, bất kì ai, mọi công dân, mọi người...) hoặc đại diện cho một nhóm người có chung dấu hiệu riêng biệt về độ tuổi, hành vi, nghề nghiệp... như: trẻ em, người chưa thành niên, thành niên, người khởi kiện, người lao động, người sử dụng lao động, cán bộ, công chức, viên chức,...; tổ chức khái quát nhất (tổ chức nào, mọi tổ chức...) hoặc những tổ chức có cùng các dấu hiệu như: pháp nhân, thể nhân, doanh nghiệp, công ti, công đoàn...

Có hai kĩ thuật trình bày đối tượng tác động. Kĩ thuật thứ nhất là tách đối tượng tác động để quy định thành điều riêng và đặt tên là “Đối tượng áp dụng”. Trong trường hợp này, người soạn thảo diễn đạt với công thức: “Văn bản này được áp dụng đối với...”.

Kĩ thuật thứ hai, đối tượng tác động của văn bản được trình bày dưới dạng các quy phạm giải thích. Với cách quy định này, nghĩa của các từ ngữ được giải thích sẽ sử dụng chung trong những trường hợp tương tự và có tính thống nhất trong toàn bộ văn bản, cũng như cả hệ thống pháp luật. Ví dụ: Để nhận diện và có cách hiểu thống nhất về “người khởi kiện”, Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 đưa ra cách giải thích như sau: “*Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỉ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trưng cầu ý dân (sau đây gọi chung là danh sách cử tri)*”.<sup>(1)</sup> Như vậy, việc giải thích từ ngữ có liên

---

(1).Xem: Khoản 8 Điều 3 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.



quan đến đối tượng tác động của văn bản sẽ cho phép thực hiện thống nhất đối với các quy phạm pháp luật khác của văn bản mà không nhất thiết phải nhắc lại nội dung đã được giải thích trong các quy phạm pháp luật này.<sup>(1)</sup>

Trường hợp dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có đối tượng được quy định tại quy phạm giải thích ở một văn bản khác thì chủ thể soạn thảo văn bản có thể dùng phương pháp dẫn chiếu đến vị trí của văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng quy phạm giải thích đó, hoặc mặc nhiên sử dụng chúng mà không cần đưa ra quy định mới. Đây là trường hợp đối tượng của một phần trong văn bản có dấu hiệu hoàn toàn giống đối tượng được xác định ở một phần khác trong cùng văn bản, hoặc trong một văn bản khác. Trong trường hợp này, cách xác lập đơn giản nhất về đối tượng tác động là dùng phương pháp dẫn chiếu trực tiếp đến vị trí trong cùng văn bản hoặc văn bản khác có quy định về đối tượng, để chỉ rõ đối tượng được quy định tại quy phạm nào, văn bản nào.

+ Sử dụng phương pháp viết trống không, ẩn đối tượng tác động.

Có nghĩa, người soạn thảo không chỉ ra đối tượng tác động của văn bản nhưng người thực thi vẫn hiểu quy định đó được áp dụng cho mọi cá nhân, tổ chức khi tham gia vào quan hệ xã hội mà văn bản điều chỉnh. Với trường hợp này, cơ quan soạn thảo văn bản thường sử dụng các kiểu câu khuyết chủ ngữ hoặc không xác lập phần chủ ngữ khi mô tả đối tượng để chỉ tất cả mọi đối tượng liên quan. Ví dụ: *“Nghiêm cấm mọi hành vi mua bán, vận chuyển, sử dụng, tàng trữ trái phép các chất ma túy”; “cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của công dân...”*.

---

(1).Xem: Các điều 152, 157, 158 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.



Cách khái quát hoá này thường không được quy định trong điều riêng với tên gọi “Đối tượng áp dụng” mà được sử dụng để liệt kê các hành vi bị cấm đoán trong từng quy phạm riêng lẻ.

#### ***5.1.2.2. Soạn thảo quy phạm nguyên tắc***

Trong văn bản quy phạm pháp luật, quy phạm nguyên tắc được xem là những tư tưởng chỉ đạo mang tính định hướng đối với nội dung của văn bản và xuyên suốt toàn bộ văn bản.

Về mặt lí luận, văn bản quy phạm pháp luật được ban hành thường có phạm vi điều chỉnh và tác động nhất định vào các lĩnh vực, quan hệ xã hội cụ thể. Do vậy, việc đặt ra quy phạm nguyên tắc ở các văn bản có phạm vi điều chỉnh khác nhau sẽ xác lập những quan điểm định hướng không hoàn toàn giống nhau. Để xây dựng nội dung của quy phạm nguyên tắc đòi hỏi cơ quan ban hành văn bản cần xác định những vấn đề có tính chi phối toàn diện và tác động một cách thống nhất đối với các quy phạm pháp luật trong cùng văn bản hoặc quy phạm pháp luật ở những văn bản khác. Ví dụ: Việc xây dựng nguyên tắc “Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật” được quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã cho thấy trong bất cứ trường hợp xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật nào cơ quan ban hành văn bản cũng đều phải bảo đảm tuân thủ chặt chẽ nội dung của nguyên tắc này, cùng với đó là việc bảo đảm tính thống nhất trong toàn bộ hệ thống pháp luật nói chung và với từng văn bản quy phạm pháp luật nói riêng. Như vậy, nội dung của nguyên tắc này không những chi phối các quy phạm pháp luật



khác trong cùng văn bản, mà còn tác động đối với hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung.

Với vai trò định hướng, các quy phạm nguyên tắc thường được xác lập trong hầu hết các văn bản luật và được bố trí tại chương một của văn bản. Căn cứ vào nội dung của quy phạm nguyên tắc có thể nhận diện được sự tác động của chúng ở những phạm vi vấn đề nhất định thông qua một số khả năng cụ thể sau đây:

*Một là* các nguyên tắc có khả năng định hướng và chi phối đến nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Trong trường hợp này, bản thân các quy phạm nguyên tắc được xác định là những quy phạm pháp luật có vai trò là cơ sở cho việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật khác, đồng thời còn chi phối hướng quy định đối với nội dung các văn bản này. Về mặt thực tiễn, các nguyên tắc này được hiểu là những quy phạm đường lối có vai trò định hướng rất cao. Ví dụ: Trong nghị quyết về phương hướng xây dựng pháp luật ở một giai đoạn nhất định (5 năm hoặc tầm nhìn đến năm...), Quốc hội có thể quy định những nguyên tắc định hướng như: bảo đảm sự bình đẳng cho các thành phần kinh tế; bảo đảm tính hội nhập quốc tế và khu vực cho những quy định về quản lý kinh tế... Những nguyên tắc này không chỉ chi phối việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mà còn chi phối cả hướng quy định về nội dung của văn bản đó.

*Hai là* các nguyên tắc có khả năng định hướng và chi phối toàn bộ nội dung một văn bản. Với khả năng này, các nguyên tắc thường được trình bày trong một quy định riêng và được xác lập độc lập với các quy phạm khác. Cùng với việc chứa



đựng các quy phạm có tính định hướng nội dung toàn văn bản, thực tế còn cho thấy sự tác động của các nguyên tắc ở trường hợp này thường tập trung vào hai hướng xác lập cụ thể: Thứ nhất là trường hợp văn bản có một số nhóm nguyên tắc có nội dung chi phối khác nhau cần phải xác lập thì mỗi nguyên tắc được trình bày riêng trong một đơn vị nhỏ (điều, khoản) độc lập và đặt cùng chương, mục với những quy phạm pháp luật khác. Ví dụ: Trong Luật Viên chức năm 2010, các nguyên tắc chứa đựng nội dung chi phối hoạt động nghề nghiệp của viên chức và liên quan đến các cá nhân là viên chức được trình bày trọn vẹn trong Điều 5, cùng với đó Luật còn đề cập các nguyên tắc có nội dung chi phối hoạt động quản lý viên chức đối với các cơ quan, đơn vị có chức năng, hoạt động quản lý viên chức tại Điều 6. Có thể thấy, đây là những nguyên tắc có sự tác động nhất định đối với toàn bộ nội dung của văn bản nhưng ở mỗi nguyên tắc lại đề cập một nội dung có ý nghĩa độc lập và được đặt dưới các tiêu đề khác nhau. Chẳng hạn, Điều 5 có tiêu đề là: “Các nguyên tắc trong hoạt động nghề nghiệp của viên chức”; tiêu đề của Điều 6 là: “Các nguyên tắc quản lý viên chức”. Do vậy, chúng được trình bày dưới dạng các điều khoản riêng biệt của Điều 5 và Điều 6<sup>(1)</sup>; Thứ hai là trường hợp văn bản có số lượng lớn các nguyên tắc thì cần phải xác lập trong những đơn vị lớn hơn, độc lập với các đơn vị khác trong cùng văn bản. Hướng xác lập này trên thực tế thường không phổ biến và chỉ bắt gặp trong một số văn bản có phạm vi điều chỉnh tương đối rộng, khi đó việc xây dựng các quy phạm nguyên tắc

---

(1).Xem: Luật Viên chức năm 2010.



sẽ được xác lập trong một chương có tên gọi riêng tương ứng với các chương khác trong văn bản. Ví dụ: Trong Bộ luật Tổ tụng dân sự năm 2004 (được sửa đổi, bổ sung năm 2011) do có số lượng khá lớn nên các nguyên tắc trong hoạt động tố tụng dân sự được bố trí dưới dạng chương với tên gọi “Những nguyên tắc cơ bản” (đặt sau chương quy định về phạm vi điều chỉnh, nhiệm vụ và hiệu lực của văn bản; đặt trước các chương quy định về những vấn đề chung khác như: thẩm quyền của toà án, người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng...).

Tóm lại, khi đưa ra những định hướng bằng việc xác lập các nguyên tắc, cần bắt đầu từ việc đánh giá mức độ quan trọng, khả năng chi phối, tác động của bản thân các quy phạm nguyên tắc không những với nội dung của văn bản, mà ngay cả với nhiều văn bản khác trong cùng hệ thống.

#### ***5.1.2.3. Soạn thảo quy phạm giải thích***

Hiện nay, ở hầu hết các lĩnh vực chuyên môn việc sử dụng thuật ngữ để biểu đạt ý tưởng đã trở thành một yêu cầu mang tính khoa học, phổ biến. Với ý nghĩa này, việc xác lập quy phạm giải thích trong một số văn bản quy phạm pháp luật (đặc biệt là văn bản luật) đã dần hình thành một dấu hiệu riêng biệt để qua đó khẳng định tính chính xác, tính thống nhất của các khái niệm, từ ngữ chuyên ngành khi chúng được sử dụng trong văn bản pháp luật.

Thông thường, quy phạm giải thích được đề cập trong phần lớn văn bản luật và một số văn bản hướng dẫn thực hiện luật, đều có chung mục đích là thiết lập một cách hiểu, cách tư duy thống nhất thông qua việc giải thích các từ, ngữ, khái niệm có



liên quan đến phạm vi điều chỉnh của văn bản. Bản thân các khái niệm, thuật ngữ được sử dụng xuyên suốt toàn bộ văn bản, nên nội dung của quy phạm này thường được sắp xếp một cách độc lập bên cạnh các quy phạm khác và được xác lập trong chương một của văn bản.

Bản thân các thuật ngữ pháp lý có thể có nhiều nghĩa khác nhau hoặc cần làm rõ cách hiểu của những thuật ngữ chuyên môn. Vì vậy, rất cần quy định rõ nghĩa của nhóm từ này trong văn bản pháp luật bằng cách giải thích chúng nhằm tạo ra cách hiểu chuẩn xác và duy nhất trong văn bản. Ví dụ: Trong pháp luật hôn nhân và gia đình một số khái niệm như: kết hôn, tảo hôn, li hôn cần được giải thích nhằm thống nhất cách hiểu với nghĩa duy nhất để phân biệt với các từ ngữ có nghĩa tương đồng được sử dụng trong giao tiếp thông dụng là: lấy nhau, bỏ nhau, lấy vợ (hoặc lấy chồng) sớm... Chẳng hạn: *“Kết hôn là việc nam và nữ xác lập quan hệ vợ chồng với nhau theo quy định của Luật này về điều kiện kết hôn và đăng kí kết hôn”; “Tảo hôn là việc lấy vợ, lấy chồng khi một bên hoặc cả hai bên chưa đủ tuổi kết hôn theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 8 của Luật này”.*<sup>(1)</sup>

Để xác lập quy phạm giải thích đòi hỏi cơ quan soạn thảo phải căn cứ vào phạm vi các vấn đề nội dung được đề cập trong văn bản nhằm lựa chọn nhóm từ, ngữ phù hợp, chuẩn xác, bảo đảm tính khoa học, tính thông dụng trong quá trình sử dụng. Theo đó, cần có quy định chặt chẽ về kĩ thuật pháp lý khi tiếp cận và lựa chọn thuật ngữ. Việc giải thích thuật ngữ cần tuân thủ

---

(1).Xem: Điều 3 Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014.



quy ước về nghĩa của từ, ngữ. Trước hết, nghĩa của từ, ngữ phải là nghĩa định danh của từ, ngữ được quy định trong tiếng Việt. Nếu từ, ngữ có nhiều nghĩa thì nghĩa được giải thích phải là nghĩa gốc, mà không phải là nghĩa phái sinh của từ ngữ. Nếu có nhiều từ, ngữ cùng thể hiện nội dung cần biểu đạt thì nên lựa chọn từ, ngữ được sử dụng phổ biến, thông dụng. Chẳng hạn, nhóm từ: nhà máy, xí nghiệp, công ty, doanh nghiệp thường được dùng để chỉ tổ chức kinh tế có tên riêng, có tài sản, có trụ sở giao dịch ổn định... Khi sử dụng các từ, ngữ đồng nghĩa này trong lĩnh vực thương mại nên lựa chọn từ “công ty” hoặc “doanh nghiệp” để chỉ các đơn vị hoặc tổ chức kinh tế.

Về cách thức trình bày, nếu có nhiều từ, ngữ cần được giải thích trong văn bản thì toàn bộ phần giải thích được đặt trong một điều khoản, độc lập với những nội dung khác và có tiêu đề là: “giải thích từ ngữ”. Quy phạm này thường được trình bày theo công thức: “Trong văn bản này, các từ ngữ sau đây (dưới đây) được hiểu như sau:

- 1.....
2. ....”

#### ***5.1.2.4. Soạn thảo các quy phạm điều chỉnh hành vi của đối tượng tác động***

##### ***a) Lựa chọn hành vi cần điều chỉnh bằng pháp luật***

Trước khi đặt ra quy phạm điều chỉnh hành vi của cá nhân, tổ chức, người soạn thảo phải trả lời câu hỏi “Hành vi nào cần được điều chỉnh bằng pháp luật?”. Bởi pháp luật chỉ điều chỉnh hành vi mà không điều chỉnh tư tưởng của cá nhân. Chỉ



những hành vi thực sự cần được điều chỉnh bằng pháp luật khi đó việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mới được đặt ra. Theo nghĩa chung nhất, hành vi được hiểu là cách xử sự của con người đối với một sự kiện, sự vật, hiện tượng trong một hoàn cảnh, tình huống cụ thể, nó được biểu hiện bằng lời nói, cử chỉ, hành động nhất định. Để lựa chọn được hành vi quy định trong văn bản, người soạn thảo phải dựa trên một số dấu hiệu cơ bản là dấu hiệu định tính của hành vi và dấu hiệu định lượng của hành vi.

*- Dấu hiệu định tính của hành vi*

Dấu hiệu định tính của hành vi được hiểu là những dấu hiệu xác định tính chất của hành vi. Dấu hiệu định tính của hành vi thường được xem xét dưới những biểu hiện sau:

+ Biểu hiện ra bên ngoài của hành vi bằng hành động hoặc không hành động. Theo đó, việc đánh giá một hành vi có biểu hiện hành động hay không hành động thường gắn với các yếu tố khách quan và chủ quan không thể tách rời hành vi. Chủ thể thực hiện hành vi thường là cá nhân, tổ chức được xác lập trong những điều kiện cụ thể và có liên quan đến các tình huống được mô tả khi thực hiện hành vi.

+ Chủ thể thực hiện hành vi, đối tượng chịu tác động bởi hành vi, nhận thức của chủ thể thực hiện hành vi, độ tuổi, giới tính, nghề nghiệp, năng lực chủ thể.

Trong các yếu tố tạo nên tính chất của hành vi thì bản thân từng yếu tố cũng chứa đựng các biểu hiện khác nhau về nội dung, do vậy cần dựa vào những biểu hiện riêng biệt của từng yếu tố để xác lập và nhận diện hành vi cụ thể.



+ Dấu hiệu chủ quan của hành vi cần xem xét trạng thái tâm lí, động cơ, mục đích của người thực hiện hành vi.

+ Các điều kiện khách quan khi thực hiện hành vi như thời gian, địa điểm, phương tiện, công cụ... thực hiện hành vi.

Như vậy, căn cứ vào từng trường hợp cụ thể, cơ quan soạn thảo cần làm rõ mục đích, ý nghĩa của việc điều chỉnh đối với hành vi cũng như các biểu hiện trong tính chất của hành vi nhằm cá biệt hoá các dấu hiệu của hành vi, đặc biệt là để phân biệt hành vi được mô tả với những hành vi cùng loại.

Như vậy, dựa vào các dấu hiệu định tính trên đây, nhà làm luật có đủ cơ sở để lựa chọn hành vi cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật và các hướng điều chỉnh phù hợp.

#### *- Dấu hiệu định lượng của hành vi*

Dấu hiệu định lượng của hành vi được hiểu là những chỉ số cụ thể được quy định để phân biệt những hành vi có cùng dấu hiệu định tính.

Ngoài việc xác lập hành vi căn cứ vào các dấu hiệu định tính để phân biệt các hành vi có biểu hiện khác nhau về tính chất, trong nhiều trường hợp còn xuất hiện các hành vi có cùng tính chất, cùng biểu hiện nhưng khác nhau về quy mô và mức độ khi thực hiện, do vậy cần sử dụng các chỉ số đo lường nhất định để phân biệt những hành vi có cùng tính chất, cùng loại. Trong khoa học pháp lí, các chỉ số này được xác định là những dấu hiệu định lượng hành vi, khi hành vi đó có chung các biểu hiện về tính chất nhưng không có cùng mức độ và quy mô. Hiện nay, dấu hiệu được sử dụng để định lượng hành vi thường là các chỉ số cụ thể hoặc các đơn vị đo lường khác nhau như: thể tích, dung tích, khối lượng, trọng lượng, số lượng... Ví dụ: Cùng



là hành vi “cưỡng đoạt tài sản” nhưng nếu hành vi này được thực hiện trong những điều kiện khác nhau, với quy mô và mức độ khác nhau thì dấu hiệu định lượng (tính theo đơn vị tiền đồng Việt Nam) được quy định cũng khác nhau. Theo đó, hướng phán quyết đối với hành vi này ở những mức độ khác nhau sẽ chứa đựng nội dung khác nhau. Chẳng hạn, chiếm đoạt tài sản có giá trị từ 200 triệu đồng đến dưới 500 triệu đồng thì “bị phạt tù từ 7 năm đến 15 năm”; chiếm đoạt tài sản có giá trị từ 500 triệu đồng trở lên thì “bị phạt tù từ 12 năm đến 20 năm”.<sup>(1)</sup>

*b) Cách thức soạn thảo các quy phạm pháp luật điều chỉnh hành vi*

Trên cơ sở những dấu hiệu định tính và định lượng hành vi, cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật dự liệu khả năng tác động của hành vi vào thực tiễn theo hướng có lợi hoặc bất lợi đối với Nhà nước, xã hội... từ đó đưa ra mệnh lệnh là các quy phạm pháp luật cụ thể nhằm điều chỉnh hành vi. Việc xác lập các quy phạm pháp luật điều chỉnh hành vi thường gắn liền với việc mô tả hành vi để nói rõ ý chí chủ quan của chủ thể có thẩm quyền đối với hành vi được mô tả. Theo đó, tương ứng với các dấu hiệu đặc thù của hành vi có cùng mức độ và quy mô thực hiện là các mệnh lệnh được quy định cụ thể cho mỗi hành vi. Căn cứ vào các dấu hiệu định tính và định lượng của hành vi, có thể lựa chọn một trong những cách thức sau đây để quy định mệnh lệnh đối với từng hành vi cụ thể: cấm thực hiện hành vi, bắt buộc thực hiện hành vi, cho phép thực hiện hành vi.

---

(1).Xem: Điều 170 Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018.



Khi xem xét trong từng văn bản cụ thể, cần khẳng định rằng trong rất nhiều trường hợp cơ quan soạn thảo có thể cùng lúc quy định về mệnh lệnh theo những hướng khác nhau đối với các hành vi khác nhau nhưng với một hành vi thì không bao giờ cùng lúc quy định theo các hướng phán quyết khác nhau. Chẳng hạn, hành vi đã cấm thì không cho thực hiện, hành vi đã buộc thực hiện thì không cấm. Vì vậy, đối với mỗi hành vi cần lựa chọn một trong ba hướng quy định nói trên để đưa ra mệnh lệnh phù hợp và chính xác.

*- Cấm thực hiện hành vi*

Trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, việc xác lập các quy phạm pháp luật điều chỉnh hành vi theo hướng “cấm đoán” thường căn cứ vào dấu hiệu định tính và định lượng của hành vi để chỉ ra hành vi có biểu hiện đặc thù về tính chất với quy mô và mức độ thực hiện nhất định. Đối với những hành vi khi thực hiện trong thực tiễn, cơ quan soạn thảo văn bản dự liệu được khả năng tác động của hành vi vào các quan hệ xã hội theo hướng bất lợi thì việc xác lập quy phạm cấm đoán là hoàn toàn phù hợp và cần thiết. Điều này thể hiện rõ quan điểm, thái độ của cơ quan ban hành văn bản trong việc tạo ra những giới hạn nhất định đối với chủ thể thực hiện hành vi. Do vậy, quy phạm có ý nghĩa cấm đoán thường đặt ra đối với những hành vi khi thực hiện trong thực tiễn có nhiều khả năng gây thiệt hại cho Nhà nước và xã hội, đòi hỏi cơ quan ban hành văn bản cần đưa ra mệnh lệnh “cấm thực hiện hành vi”.

Thông thường, để xác lập các quy phạm ngăn cấm, cần sử dụng câu bắt đầu bằng các từ “ng nghiêm cấm” hoặc “cấm” và sau



đó là phần mô tả hành vi. Ví dụ: “*Nghiêm cấm các hành vi đe dọa cuộc sống, sức khỏe của người khác và cộng đồng*”<sup>(1)</sup> hoặc “*cấm thay đổi hiện trạng tài sản đang tranh chấp*”.<sup>(2)</sup> Ngoài ra, để xác lập quy định ngăn cấm, cơ quan soạn thảo còn đưa ra một số hình thức câu phủ định nhằm nhấn mạnh ý nghĩa của mệnh lệnh cấm đoán như: “không được”, “không thừa nhận”, “không ai được”. Ví dụ: “*Cán bộ, công chức không được tiết lộ thông tin liên quan đến bí mật nhà nước dưới mọi hình thức*”.<sup>(3)</sup>

**- Bắt buộc thực hiện hành vi**

Bên cạnh những hành vi khi thực hiện thường tạo ra những tác động tiêu cực và để lại bất lợi còn có những hành vi nếu thực hiện sẽ đem lại lợi ích nhất định cho Nhà nước, xã hội. Để nhận diện nhóm hành vi có ý nghĩa tích cực này, cơ quan ban hành văn bản một mặt phải làm rõ tính chất của hành vi, đồng thời dự liệu khả năng tác động của hành vi để xác lập quy phạm “bắt buộc thực hiện hành vi”.

Hiện nay, hướng phán quyết bắt buộc thực hiện hành vi thường phản ánh ý chí chủ quan của chủ thể quản lý khi đưa ra những quy định có ý nghĩa là nghĩa vụ của đối tượng và đòi hỏi phải được thực hiện. Quy phạm này thường bắt đầu bằng các từ: “phải”, “có nghĩa vụ”, “có trách nhiệm”, “buộc”... sau đó là phần mô tả hành vi. Ví dụ: “*Công dân có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật; tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và chấp hành những quy tắc sinh*

---

(1).Xem: Khoản 2 Điều 38 Hiến pháp năm 2013.

(2).Xem: Điều 122 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

(3).Xem: Khoản 1 Điều 19 Luật Cán bộ, công chức năm 2008.



*hoạt công cộng*".<sup>(1)</sup> "*Công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội*".<sup>(2)</sup>

*- Cho phép thực hiện hành vi*

Đối với những hành vi có dấu hiệu định tính là những tác động cụ thể mà trong quá trình thực hiện (hoặc không thực hiện) đều có khả năng đem lại những lợi ích (hoặc thiệt hại) nhất định cho xã hội, đòi hỏi cơ quan ban hành văn bản đưa ra hướng xác lập mệnh lệnh là "cho phép thực hiện hành vi".

Những hành vi có biểu hiện này thường được quy định với ý nghĩa là "quyền" của đối tượng thực hiện hành vi. Khi đó, cơ quan ban hành văn bản cần xem xét các dấu hiệu định tính của hành vi để cho phép đối tượng thực hiện hành vi với ý nghĩa không cấm thực hiện hành vi và cũng không bắt buộc thực hiện hành vi mà theo hướng cho phép đối tượng lựa chọn hoặc thực hiện hoặc không thực hiện hành vi. Ví dụ: "*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định*".<sup>(3)</sup>

### **5.1.3. Soạn thảo quy định về hiệu lực pháp lí của văn bản quy phạm pháp luật**

Hiệu lực pháp lí là khả năng tác động của văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi nhất định (phạm vi không gian, phạm vi thời gian, phạm vi đối tượng và phạm vi làm mất hiệu lực pháp lí của văn bản khác). Về nguyên tắc, hiệu lực pháp lí

---

(1).Xem: Điều 46 Hiến pháp năm 2013.

(2).Xem: Khoản 3 Điều 15 Hiến pháp năm 2013.

(3).Xem: Điều 25 Hiến pháp năm 2013.



của văn bản quy phạm pháp luật bị chi phối bởi vị trí, tính chất và thẩm quyền quản lý của cơ quan ban hành văn bản. Do vậy, khi nghiên cứu vấn đề hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật không thể không xét tới những khả năng nhất định của văn bản khi chúng tác động vào các quan hệ xã hội. Thông thường hiệu lực pháp lý về thời gian, hiệu lực pháp lý về đối tượng và khả năng làm mất hiệu lực pháp lý đối với văn bản quy phạm pháp luật khác được trình bày ở vị trí chương cuối cùng trong văn bản, còn hiệu lực pháp lý về không gian thường được thể hiện thông qua cách đặt tên, trích yếu nội dung hoặc trong phạm vi điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật.

#### ***5.1.3.1. Soạn thảo quy định về khả năng làm mất hiệu lực pháp lý một số văn bản quy phạm pháp luật khác***

Trong quá trình soạn thảo nội dung văn bản quy phạm pháp luật, không phải văn bản quy phạm pháp luật nào người soạn thảo cũng phải thể hiện khả năng làm mất hiệu lực pháp lý đối với văn bản quy phạm pháp luật khác. Khả năng làm mất hiệu lực một phần, một văn bản hoặc một số văn bản quy phạm pháp luật khác không được soạn thảo đối với những văn bản được ban hành lần đầu để điều chỉnh lĩnh vực hoàn toàn mới (trừ trường hợp văn bản được ban hành để hủy bỏ, bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật). Khi soạn thảo khả năng này của văn bản quy phạm pháp luật cần xét tới mối quan hệ giữa văn bản đang soạn thảo với văn bản bị làm mất hiệu lực pháp lý để khẳng định dự thảo văn bản có khả năng này chỉ khi đáp ứng hai điều kiện sau:

*Thứ nhất*, giữa dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và văn bản bị làm mất hiệu lực pháp lý cùng điều chỉnh một lĩnh vực.



Về mặt khoa học, các văn bản trong trường hợp này phải cùng đề cập một vấn đề, một nội dung. Cụ thể hơn là những văn bản này phải có chung chủ đề, đây là yêu cầu đặt ra nhằm bảo đảm khi các văn bản cũ bị mất hiệu lực thì đồng thời có các quy định trong văn bản mới thay thế hoặc điều chỉnh kịp thời.

*Thứ hai*, phải đáp ứng quy định của pháp luật về thẩm quyền ban hành văn bản để làm mất hiệu lực pháp lí đối với văn bản trước đó.

Theo pháp luật hiện hành, khả năng nói trên của văn bản quy phạm pháp luật chỉ được soạn thảo trong một số trường hợp sau đây:

- Cấp trên ra văn bản để hủy bỏ, bãi bỏ đối với văn bản do cấp dưới ban hành.
- Cơ quan ban hành văn bản thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ, sửa đổi những văn bản do chính cơ quan đó ban hành bằng một văn bản khác.

Như vậy, văn bản quy phạm pháp luật không cùng điều chỉnh một lĩnh vực thì không thể làm mất hiệu lực đối với văn bản có nội dung quy định về lĩnh vực khác. Tương tự, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan cấp dưới ban hành không thể làm mất hiệu lực pháp lí của văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan ngang cấp ban hành không thể làm mất hiệu lực pháp lí của nhau.

Thông thường, nội dung này được trình bày ở vị trí cuối văn bản, trong chương “Điều khoản thi hành”. Khi diễn đạt, người soạn thảo sử dụng mẫu câu “văn bản này bãi bỏ, hủy bỏ, thay thế... phần hoặc toàn bộ văn bản...”. Để bảo đảm tính minh



bạch và thuận tiện cho người áp dụng pháp luật, người soạn thảo cần liệt kê đầy đủ phần nội dung hoặc văn bản bị làm mất hiệu lực pháp lí (tên, số kí hiệu, thời gian ban hành, chủ thể ban hành và trích yếu nội dung) mà không ghi chung chung “Mọi quy định trước đây trái với văn bản này đều bị bãi, hủy bỏ...”.

#### ***5.1.3.2. Soạn thảo quy định hiệu lực về thời gian của văn bản quy phạm pháp luật***

Hiệu lực pháp lí về thời gian là khả năng tác động của văn bản trong một khoảng thời gian nhất định. Khi soạn thảo hiệu lực về thời gian của văn bản quy phạm pháp luật cần dựa trên các mốc thời gian cụ thể để xác định hiệu lực của văn bản. Khoảng thời gian này được xác lập bởi thời điểm bắt đầu có hiệu lực và thời điểm chấm dứt hiệu lực của văn bản.

##### ***- Thời điểm bắt đầu có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật***

Việc quy định thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật xuất phát từ nguyên tắc pháp luật phải được công khai và được mọi cá nhân, tổ chức thực thi trên thực tế. Việc quy định thời điểm bắt đầu có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật nhằm tạo ra một khoảng thời gian cần thiết để các chủ thể có thẩm quyền thực hiện những công việc liên quan như: công bố văn bản, phê chuẩn văn bản, tổ chức triển khai thực hiện văn bản. Người soạn thảo có thể lựa chọn một trong những cách thức xác định thời điểm bắt đầu có hiệu lực pháp lí của văn bản quy phạm pháp luật sau đây tùy theo tính chất của mỗi văn bản:

*Thứ nhất*, văn bản có hiệu lực pháp lí kể từ ngày kí, công bố

Văn bản quy phạm pháp luật có thể được xác định hiệu lực



pháp lí kể từ thời điểm kí hoặc công bố văn bản. Cách thức xác lập này cũng chỉ được sử dụng trong một số trường hợp ngoại lệ mà không phải phổ biến. Chỉ trong những trường hợp văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành có nội dung quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp, văn bản được ban hành để kịp thời đáp ứng yêu cầu phòng, chống thiên tai, dịch bệnh thì thời điểm có hiệu lực ngay kể từ ngày kí, công bố. Trong những trường hợp này, văn bản phải được đăng ngay trên trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng chậm nhất sau 03 ngày kể từ ngày kí hoặc công bố.<sup>(1)</sup>

Thời điểm bắt đầu có hiệu lực pháp lí luôn được quy định trong nội dung của văn bản quy phạm pháp luật và được soạn thảo ở vị trí cuối văn bản (chương “Điều khoản thi hành”). Khi xác lập nội dung này, người soạn thảo diễn đạt với mẫu câu “Văn bản này có hiệu lực kể từ ngày... tháng... năm.../kể từ ngày kí hoặc công bố”.

*Thứ hai*, văn bản có hiệu lực pháp lí sau một khoảng thời gian

Theo quy định của pháp luật hiện hành, văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương ban hành thì khoảng thời gian sau khi văn bản được công bố hoặc kí được xác định khác nhau.

Văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành có hiệu lực thi hành kể từ thời điểm quy định trong văn bản nhưng không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông

---

(1).Xem: Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



qua hoặc kí ban hành. Đối với văn bản quy phạm pháp luật do hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh ban hành có hiệu lực sau 10 ngày; văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp huyện, cấp xã có hiệu lực sau 07 ngày kể từ ngày hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân kí ban hành...<sup>(1)</sup>

*Thứ ba*, văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí trở về trước (hồi tố)

Về nguyên tắc, văn bản quy phạm pháp luật chỉ có hiệu lực điều chỉnh các quan hệ xã hội khi đã được ban hành. Vì vậy, quy định hiệu lực trở về trước khi văn bản ra đời là trường hợp ngoại lệ mà không phổ biến. Theo quy định tại Điều 152 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, chỉ trong trường hợp thật cần thiết để bảo đảm lợi ích chung của xã hội, thực hiện các quyền, lợi ích của tổ chức, cá nhân được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương mới được quy định hiệu lực trở về trước. Bên cạnh đó, pháp luật quy định cơ quan ban hành văn bản không được quy định hiệu lực trở về trước đối với một số trường hợp như: Văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân các cấp, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; văn bản quy định trách nhiệm pháp lí mới đối với hành vi mà vào thời điểm thực hiện hành vi đó pháp luật không quy định trách nhiệm pháp lí hoặc quy định trách nhiệm pháp lí nặng hơn.<sup>(2)</sup>

---

(1).Xem: Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(2).Xem: Điều 152 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015



*- Thời điểm chấm dứt hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật*

Thông thường thời điểm chấm dứt hiệu lực pháp lí không được soạn thảo trong các văn bản quy phạm pháp luật vì tại thời điểm soạn thảo, người soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật không thể dự báo được thời điểm kết thúc hiệu lực pháp lí, bởi các quan hệ xã hội là đối tượng điều chỉnh của văn bản vận động theo quy luật khách quan. Việc soạn thảo thời điểm chấm dứt hiệu lực pháp lí trong văn bản chỉ xảy ra trong trường hợp cơ quan nhà nước ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện thí điểm.

***5.1.3.3. Soạn thảo quy định hiệu lực về đối tượng chịu trách nhiệm thi hành văn bản***

Hiện nay, nội dung văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành chủ yếu mang tính nguyên tắc. Do vậy, để hiện thực hoá các nội dung này Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích, Chính phủ ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành. Đây là phần nghĩa vụ thường được xác lập trong văn bản quy phạm pháp luật, do đó với những nội dung cần phải quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thực hiện sẽ được pháp luật quy định cụ thể trong một số quy phạm pháp luật và cùng với đó là việc chỉ ra các đối tượng trực tiếp thực hiện phần nghĩa vụ này.

Trước hết, đối tượng chịu trách nhiệm thi hành văn bản quy phạm pháp luật được xác định là nhóm đối tượng có nghĩa vụ giải thích và quy định chi tiết văn bản quy phạm pháp luật. Khi xác lập phần nghĩa vụ này cần căn cứ vào vị trí, tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, để qua đó



xác định phân nghĩa vụ tương ứng với vị trí và thẩm quyền của đối tượng một cách hợp lí. Trên thực tế, pháp luật chỉ quy định phân nghĩa vụ này đối với một số cơ quan và chủ thể nhất định. Cụ thể, theo quy định hiện nay, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, làm luật và sửa đổi luật. Trong thẩm quyền của mình, Quốc hội ban hành luật và ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Như vậy, việc giải thích văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành thuộc thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ngoài hoạt động giải thích luật, pháp lệnh, điều không phủ nhận là hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật còn đồng thời phải được quy định chi tiết đối với những nội dung mang tính khái quát trước khi đưa vào cuộc sống. Theo đó, nghĩa vụ ban hành văn bản quy định chi tiết văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước thuộc trách nhiệm Chính phủ. Ở phạm vi hẹp hơn, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là những đối tượng có nghĩa vụ quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành.

Hiện nay, cách thức xác lập các quy định về nghĩa vụ chi tiết hoá nội dung văn bản hay hướng dẫn thực hiện văn bản có hai hướng trình bày. Thứ nhất, nếu các nội dung cần phải quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành chỉ do một hoặc một số cơ quan thực hiện thì nội dung này được xác lập chung trong một quy phạm cụ thể và được bố trí trình bày trong chương “Điều khoản thi hành” ở cuối văn bản. Ví dụ: Nghĩa vụ quy



định chi tiết và hướng dẫn thi hành trong Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 được trình bày như sau: “*Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình quy định chi tiết các điều, khoản được giao trong Luật*”.<sup>(1)</sup> Thứ hai, nếu có nhiều nội dung cần phải quy định chi tiết và được thực hiện bởi nhiều cơ quan khác nhau thì cần xác định nghĩa vụ của mỗi chủ thể ngay tại điều, khoản cần chi tiết. Ví dụ:

**“Điều 31. Bổ nhiệm, thay đổi chức danh nghề nghiệp**

...

*4. Chính phủ quy định cụ thể quy trình, thủ tục thi hoặc xét, bổ nhiệm chức danh nghề nghiệp của viên chức, phân công, phân cấp việc tổ chức thi hoặc xét, bổ nhiệm chức danh nghề nghiệp của viên chức.*

*Các bộ, cơ quan ngang bộ được giao quản lý nhà nước về các lĩnh vực hoạt động của viên chức chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ quy định cụ thể tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp; điều kiện thi hoặc xét thay đổi chức danh nghề nghiệp của viên chức*”.<sup>(2)</sup>

Ngoài việc xác lập quy định chi tiết nhằm cụ thể hoá nội dung văn bản, cơ quan soạn thảo còn đồng thời xác lập các quy định đối với việc tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật. Về mặt pháp lý, tổ chức thi hành văn bản là hoạt động trực tiếp đưa văn bản vào đời sống xã hội và luôn được quy định trong mọi văn bản quy phạm pháp luật.

---

(1).Xem: Điều 372 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.

(2).Xem: Điều 31 Luật Viên chức năm 2010.



Để nhận diện đối tượng có nghĩa vụ tổ chức việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật, trước hết cần căn cứ vào vị trí, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Hiện nay, pháp luật chưa có quy định cụ thể về vấn đề này nhưng dựa trên những yếu tố liên quan đến thẩm quyền và cơ cấu tổ chức của các cơ quan nói chung, việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật thường do một số cơ quan nhà nước thực hiện và được xác định trên cơ sở nguyên tắc chung: Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên do cơ quan nhà nước cấp dưới trực tiếp tổ chức thi hành.

#### **5.1.4. Kỹ thuật phân chia, sắp xếp các quy phạm pháp luật**

Kỹ thuật phân chia, sắp xếp kết cấu nội dung của văn bản quy phạm pháp luật giữ vai trò quan trọng, bảo đảm tính logic, khoa học và chặt chẽ về hình thức, nội dung, góp phần nâng cao chất lượng của văn bản đó.

Kết cấu của văn bản được hiểu là cách thức tổ chức các yếu tố nội dung theo trình tự hoặc mô hình nhất định. Về cơ bản, kết cấu không đơn thuần chỉ là sự sắp xếp vị trí các yếu tố thuộc nội dung văn bản theo trình tự trước sau, trên dưới, mà còn là việc bảo đảm tính liên kết, tính thống nhất trong mối quan hệ giữa các yếu tố nội dung của văn bản.

Hiện nay, văn bản quy phạm pháp luật trình bày theo kết cấu điều khoản đều có cách phân chia, sắp xếp các vấn đề nội dung bằng nhiều cấp độ sử dụng ngôn ngữ khác nhau. Cách phân chia này có đặc điểm là tạo ra nhiều tầng, bậc ngôn ngữ theo kiểu mỗi cấp độ là một đơn vị lớn chứa đựng nhiều nội



dung, trong mỗi đơn vị lại có sự sắp xếp thành các nhóm ở cấp độ nhỏ hơn. Chẳng hạn, kết cấu nội dung của văn bản quy phạm pháp luật thường được sắp xếp trong một đơn vị lớn là các phần; trong đơn vị phần chứa đựng nhiều chương; nội dung của chương được phân chia thành các mục, trong mục chứa đựng các điều; điều có thể được chia thành các khoản (1, 2, 3...); khoản có thể chia thành nhiều điểm (a, b, c...). Như vậy, với cách phân chia theo kết cấu điều khoản, nội dung của văn bản quy phạm pháp luật được sắp xếp theo trình tự: phần - chương - mục - điều - khoản - điểm.

Tuy nhiên, việc phân chia nội dung văn bản theo các cấp độ vừa nêu không đặt ra đối với tất cả các văn bản quy phạm pháp luật. Thông thường, việc lựa chọn những đơn vị nào trong các cấp độ chủ yếu căn cứ vào tính chất, nội dung và số lượng các quy phạm pháp luật có trong văn bản. Nếu các quy phạm pháp luật có số lượng lớn, đề cập nhiều vấn đề khác nhau thì văn bản hoặc đơn vị của văn bản được chia thành nhiều cấp độ; ngược lại, nếu số lượng các quy phạm pháp luật không nhiều thì phân chia ít cấp độ hơn. Theo đó, trường hợp văn bản có phạm vi điều chỉnh rộng thì nội dung được phân chia theo cấp độ: phần, chương, mục, điều, khoản, điểm. Trường hợp văn bản có phạm vi điều chỉnh hẹp thì nội dung được bố trí trình bày trong các điều, khoản, điểm.

Cùng với việc phân chia nội dung văn bản theo các cấp độ nêu trên là việc đặt tiêu đề đối với những đơn vị được sắp xếp theo từng cấp độ. Thực tế cho thấy, trong những cấp độ được xác lập có một số đơn vị khi trình bày thường có tên gọi (phần,



chương, mục, điều) và có một số đơn vị khi trình bày không có tên gọi (khoản, điểm). Trong trường hợp này, tên gọi của đơn vị chính là tiêu đề của từng cấp độ. Tiêu đề có tác dụng giới hạn phạm vi chủ đề của từng đơn vị, qua đó giúp cơ quan soạn thảo xác định chính xác vấn đề cần xác lập.

Ví dụ:

### **Chương III**

## **XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI**

### **Mục 1**

## **LẬP CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH**

### **Điều 31. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh**

1. ....

2. ....

### **Điều 32. Đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức<sup>(1)</sup>**

Trên thực tế, mỗi cấp độ có một tiêu đề riêng, phản ánh chủ đề nội dung của cấp độ đó. Để việc xác lập tiêu đề có tác dụng nhất định cần bảo đảm trình bày tên của tiêu đề phản ánh đúng nội dung của đơn vị trong văn bản. Tránh tình trạng tiêu đề và nội dung của đơn vị văn bản phản ánh các vấn đề khác nhau, hoặc tiêu đề có giới hạn rộng hơn hay hẹp hơn so với nội dung của văn bản. Đồng thời, phải bảo đảm việc khái quát vấn đề ở mức độ cao, tạo sự cô đọng, ngắn gọn, tránh trùng lặp với nội dung của đơn vị văn bản.

---

(1).Xem: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



Nội dung của văn bản quy phạm pháp luật ngoài việc được phân chia với các cấp độ khác nhau còn được sắp xếp theo vấn đề. Hầu hết nội dung đề cập trong văn bản quy phạm pháp luật được sắp xếp, phân chia theo trình tự có tính khoa học, thống nhất và hợp lí. Do vậy, để tạo ra tính nhất quán trong việc trình bày các vấn đề cơ quan soạn thảo cần làm rõ mối quan hệ chung - riêng, trước - sau giữa các phần nội dung khi chúng được xác lập trong văn bản.

Hiện nay, có một số cách sắp xếp các vấn đề thuộc nội dung của văn bản quy phạm pháp luật được sử dụng như sau:

- Quy định chung được trình bày trước quy định cụ thể;
- Quy định về nội dung được trình bày trước quy định về thủ tục;
- Quy định về quyền và nghĩa vụ được trình bày trước quy định về chế tài;
- Quy định phổ biến được trình bày trước quy định đặc thù;
- Theo trình tự diễn biến của vấn đề.

## **5.2. SOẠN THẢO NỘI DUNG VĂN BẢN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT**

### **5.2.1. Soạn thảo cơ sở ban hành văn bản áp dụng pháp luật**

Cơ sở ban hành văn bản áp dụng pháp luật là phần nội dung đầu tiên được xác lập và trình bày dưới phần trích yếu của văn bản. Trên thực tế, nội dung này có ý nghĩa bảo đảm cho văn bản được ban hành một cách hợp pháp và phù hợp với thực tiễn. Văn bản áp dụng pháp luật được ban hành dựa trên cơ sở pháp lí và cơ sở thực tiễn.



### ***5.2.1.1. Cơ sở pháp lí của văn bản áp dụng pháp luật***

Cơ sở pháp lí được hiểu là chuẩn mực pháp lí trên cơ sở đó văn bản áp dụng pháp luật được ban hành bảo đảm tính hợp pháp. Thông thường, đó là các văn bản liên quan trực tiếp đến dự thảo văn bản về thẩm quyền ban hành và nội dung công việc cần giải quyết.

*- Yêu cầu khi viện dẫn cơ sở pháp lí của văn bản áp dụng pháp luật*

Trước hết, văn bản được viện dẫn làm cơ sở pháp lí của văn bản áp dụng pháp luật phải là văn bản quy phạm pháp luật, trong một số trường hợp cả văn bản áp dụng pháp luật. Nếu so sánh việc xác lập phần cơ sở pháp lí của văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật sẽ thấy được những khác biệt trong việc lựa chọn các văn bản đóng vai trò cơ sở pháp lí. Cụ thể, nếu các văn bản là đối tượng được lựa chọn trong phần cơ sở pháp lí của văn bản quy phạm pháp luật luôn luôn là văn bản quy phạm pháp luật thì cơ sở pháp lí được lựa chọn trong văn bản áp dụng pháp luật bao gồm cả văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật.

Bên cạnh đó, văn bản pháp luật làm cơ sở pháp lí phải đang có hiệu lực tại thời điểm xảy ra sự việc và quy định trực tiếp về thẩm quyền giải quyết, nội dung cũng như cách thức thực hiện công việc cần áp dụng pháp luật. Vì vậy, người soạn thảo không được viện dẫn những văn bản pháp luật đã hết hiệu lực pháp lí hoặc đã được ban hành nhưng chưa có hiệu lực vào thời điểm xảy ra sự việc hoặc những văn bản không liên quan đến công việc cần giải quyết.



*- Cách thức soạn thảo phần cơ sở pháp lí*

*Thứ nhất*, đối với văn bản áp dụng pháp luật trình bày theo kết cấu điều khoản là nghị quyết, quyết định... khi soạn thảo phần cơ sở pháp lí, chủ thể soạn thảo thường sử dụng công thức có tính chất lặp bắt đầu bằng từ “căn cứ”. Nếu phần cơ sở pháp lí có nhiều văn bản liên quan được viện dẫn thì sẽ có nhiều “căn cứ” khác nhau. Sau mỗi từ “căn cứ” là tên của văn bản pháp luật liên quan và được trình bày theo vị trí như sau:

+ *Căn cứ thứ nhất*, người soạn thảo viện dẫn văn bản pháp luật quy định trực tiếp về thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản áp dụng pháp luật.

Hiện nay, thẩm quyền của các chủ thể trong việc ban hành văn bản áp dụng pháp luật để giải quyết công việc cụ thể được quy định trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, các luật, pháp lệnh điều chỉnh từng lĩnh vực. Tuy nhiên, để viện dẫn chính xác văn bản quy phạm pháp luật quy định thẩm quyền của chủ thể áp dụng pháp luật cần căn cứ vào nội dung chính của văn bản áp dụng pháp luật để lựa chọn văn bản có nội dung quy định thẩm quyền của chủ thể trực tiếp giải quyết loại việc được đề cập trong văn bản. Ví dụ: Để xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ, xây dựng, môi trường... trước hết, cần căn cứ vào Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 (là văn bản quy định thẩm quyền của chủ thể ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính); để giải quyết khiếu nại, tố cáo của cá nhân (tổ chức) cần lựa chọn Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo; để giải quyết các tranh chấp đất đai, để giao đất, thu hồi đất cần lựa chọn Luật Đất đai.



+ *Căn cứ tiếp theo*, người soạn thảo viện dẫn văn bản pháp luật quy định trực tiếp nội dung công việc được giải quyết.

Hiện nay, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có thứ bậc hiệu lực pháp lý khác nhau. Như vậy, để giải quyết công việc bằng hoạt động ban hành văn bản áp dụng pháp luật thì việc lựa chọn văn bản đóng vai trò cơ sở pháp lý ngoài việc viện dẫn văn bản quy định thẩm quyền áp dụng pháp luật, còn đồng thời phải viện dẫn văn bản quy định cách thức giải quyết vấn đề là nội dung chính của văn bản. Ví dụ: Trong quyết định kỉ luật cán bộ, công chức, văn bản có nội dung quy định cách thức giải quyết vấn đề kỉ luật cán bộ, công chức là nghị định của Chính phủ quy định về xử lí kỉ luật đối với cán bộ, công chức.

Ngoài ra, trong những trường hợp nhất định còn xét tới việc viện dẫn văn bản chứa đựng nội dung liên quan trực tiếp đến vấn đề được giải quyết với tư cách là điều kiện hay thủ tục bắt buộc để ban hành văn bản áp dụng pháp luật. Trên thực tế, vấn đề này chỉ đặt ra đối với trường hợp cần phải có những điều kiện, hay thủ tục nhất định bảo đảm để hoạt động áp dụng pháp luật thực hiện đúng quy định của pháp luật. Nói cách khác, đó là việc viện dẫn một văn bản áp dụng pháp luật có nội dung liên quan trực tiếp được ban hành trước đó và được xác định là điều kiện, thủ tục cần phải có để ban hành văn bản. Ví dụ: Quyết định khởi tố vụ án hình sự là văn bản áp dụng pháp luật được xác định là điều kiện, thủ tục bắt buộc để ban hành quyết định khởi tố bị can, hoặc quyết định xử phạt vi phạm hành chính là thủ tục bắt buộc được ban hành trước đó và được xác lập là cơ sở pháp lý của quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt



vi phạm hành chính. Việc viện dẫn văn bản áp dụng pháp luật là cơ sở pháp lý trong những trường hợp như vậy có mục đích bảo đảm để văn bản được ban hành đúng thủ tục do pháp luật quy định và theo đó công việc được giải quyết hoàn toàn hợp pháp.

Ngoài các vị trí được xác lập như đã nêu trên, việc viện dẫn văn bản đóng vai trò cơ sở pháp lý trong nhiều trường hợp cần lưu ý một số hướng lựa chọn có điểm chung là mối quan hệ giữa văn bản đang soạn thảo với các văn bản khác trong cùng hệ thống. Theo cách lập luận này, nếu vào thời điểm văn bản được ban hành cùng có nhiều văn bản liên quan đến nội dung được đề cập thì chỉ nên lựa chọn văn bản trực tiếp có ý nghĩa đối với dự thảo. Cụ thể hơn, nếu liên quan đến dự thảo là những văn bản quy phạm pháp luật có cùng hiệu lực pháp lý và cùng quy định vấn đề liên quan đến nội dung của dự thảo thì nên lựa chọn văn bản quy định trực tiếp nội dung chính đề cập trong dự thảo. Ví dụ: Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo đều quy định thẩm quyền của ủy ban nhân dân các cấp trong việc tổ chức tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân trên địa bàn. Tuy nhiên, trong quyết định giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo chỉ nên lựa chọn Luật Khiếu nại hoặc Luật Tố cáo là những văn bản quy định trực tiếp thẩm quyền giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo của ủy ban nhân dân các cấp.

Ngoài ra, khi viện dẫn chủ thể soạn thảo văn bản cần nêu đầy đủ và cụ thể các dấu hiệu của văn bản như: tên văn bản, số, ký hiệu, chủ thể ban hành, thời gian ban hành và trích yếu nội dung văn bản.



Ví dụ: Căn cứ Quyết định số.../.../QĐ-UBND ngày... tháng... năm... của Ủy ban nhân dân tỉnh A quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và hoạt động của Sở Tư pháp.

Cần lưu ý, các văn bản pháp luật được viện dẫn trong phần cơ sở pháp lý thường trình bày độc lập, được ngăn cách với nhau bởi dấu chấm phẩy và xuống dòng.

Ví dụ: Trong quyết định phê chuẩn kết quả bầu các thành viên ủy ban nhân dân cấp huyện của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, phần cơ sở pháp lý được trình bày như sau:

#### **CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH A**

“Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày... tháng... năm...;

Căn cứ Nghị định số.../.../NĐ-CP ngày... tháng... năm... của Chính phủ quy định số lượng Phó chủ tịch và cơ cấu thành viên ủy ban nhân dân các cấp;

Căn cứ Nghị quyết số.../NQ-HĐND ngày... tháng... năm... của Hội đồng nhân dân huyện về việc bầu thành viên Ủy ban nhân dân huyện...;”

*Thứ hai*, đối với văn bản áp dụng pháp luật trình bày theo kết cấu nghị luận (chỉ thị) là hình thức văn bản có cách diễn đạt bằng văn phong nghị luận với kết cấu ba phần, trong đó cơ sở pháp lý của văn bản được xác lập ở phần mở đầu. Việc trình bày cơ sở pháp lý trong văn bản có kết cấu nghị luận thường được diễn đạt bằng các câu văn tự do với việc sử dụng các thành phần trạng ngữ (chỉ thời gian hoặc chỉ mục đích) được bố trí ở câu đầu tiên hoặc câu cuối của phần mở đầu. Thông thường, cách xác lập dễ nhận thấy nhất là người soạn thảo viện



dẫn tên một văn bản pháp luật chứa đựng nội dung liên quan trực tiếp đến chủ đề được nêu trong dự thảo.

Ở vị trí câu đầu tiên của phần mở đầu, người soạn thảo viện dẫn văn bản pháp luật sau những trạng ngữ chỉ thời gian như: Sau khi có/Kể từ khi có/Sau nhiều năm thực hiện...

Ví dụ: Sau một thời gian thực hiện Luật Phòng cháy, chữa cháy do Quốc hội ban hành, công tác phòng cháy, chữa cháy trên địa bàn thành phố đã được các cấp, các ngành quan tâm và bước đầu đạt được những kết quả đáng kể...

Ở vị trí câu cuối của phần mở đầu, người soạn thảo viện dẫn văn bản pháp luật trong thành phần trạng ngữ chỉ mục đích của câu như: Để tổ chức thực hiện.../Nhằm triển khai thực hiện...

Ví dụ: Để thực hiện tốt Luật Phòng cháy, chữa cháy trong năm... Ủy ban nhân dân thành phố yêu cầu các cấp, các ngành khẩn trương triển khai thực hiện một số nhiệm vụ trọng tâm sau đây:...

#### ***5.2.1.2. Cơ sở thực tiễn của văn bản áp dụng pháp luật***

Cơ sở thực tiễn của văn bản áp dụng pháp luật là những thông tin thực tiễn phản ánh nhu cầu cần giải quyết công việc cụ thể. Thông thường, cơ sở thực tiễn ban hành văn bản áp dụng pháp luật được thể hiện thông qua những văn bản hành chính (biên bản, công văn, tờ trình...) hoặc là hành vi đề nghị của trường đơn vị soạn thảo.

#### ***- Cách thức soạn thảo phần cơ sở thực tiễn***

Hiện nay, đề soạn thảo cơ sở thực tiễn của văn bản áp dụng pháp luật ở hai kết cấu văn bản thường được trình bày theo



những cách thức khác nhau, điều này cho phép người soạn thảo có thể lựa chọn hướng soạn thảo trên cơ sở ban hành văn bản phù hợp với từng kết cấu.

Trước hết, đối với văn bản áp dụng pháp luật trình bày theo kết cấu điều khoản, vị trí phần cơ sở thực tiễn thường được xác lập và trình bày sau phần cơ sở pháp lí, bắt đầu bằng việc sử dụng các từ “xét” hoặc “theo”. Sau từ “xét” hoặc “theo” là việc đề cập văn bản có giá trị pháp lí liên quan (biên bản), bản đề nghị của cấp liên quan có giá trị cung cấp thông tin thực tiễn (tờ trình, công văn) hoặc hành vi đề nghị.

Ví dụ: Trong quyết định kỉ luật cán bộ công chức, việc chức:

Xét biên bản của Hội đồng kỉ luật ngày... tháng... năm...,

Trong quyết định bổ nhiệm:

Xét đề nghị của Giám đốc Sở Nội vụ,

Việc lựa chọn sử dụng từ “xét” hay từ “theo” khi soạn thảo phần cơ sở thực tiễn thường căn cứ vào lí do trực tiếp làm phát sinh vấn đề mà chủ thể ban hành văn bản phải giải quyết. Theo đó, từ “xét” được sử dụng trong trường hợp này thường là hành vi đề nghị, văn bản đề nghị của cấp dưới trực tiếp quản lí vấn đề được nêu trong văn bản, hoặc là văn bản hành chính thông dụng như công văn, tờ trình... do cấp dưới ban hành để đề xuất sự việc lên cấp trên; từ “theo” được sử dụng trong trường hợp viện dẫn văn bản của cấp ủy, hoặc văn bản hành chính thông dụng do cấp trên trực tiếp chỉ đạo đòi hỏi chủ thể ban hành văn bản phải thực hiện, hoặc văn bản ngang cấp cùng phối hợp thực hiện.



Đối với văn bản áp dụng pháp luật trình bày theo kết cấu nghị luận, thông thường phần cơ sở thực tiễn được xác lập trong phần mở đầu của văn bản. Hướng trình bày chung nhất là cơ sở thực tiễn được diễn đạt theo văn phong nghị luận thông qua việc trình bày về thực trạng công việc (thành tựu, hạn chế) và nguyên nhân dẫn đến hạn chế. Ví dụ: Trong chỉ thị của Ủy ban nhân dân tỉnh A về việc tăng cường hiệu lực công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, phần cơ sở thực tiễn được diễn đạt như sau:

*“Trong thời gian gần đây, các cấp, các ngành đã có nhiều cố gắng trong việc chỉ đạo, tổ chức xem xét, giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân. Nhiều vụ việc được cấp ủy, chính quyền tập trung chỉ đạo giải quyết kịp thời, bảo đảm đúng quy định của pháp luật được quần chúng đồng tình ủng hộ, góp phần tích cực vào việc ổn định tình hình an ninh nông thôn.*

*Tuy nhiên, ở nhiều nơi tình trạng đơn thư khiếu nại, tố cáo vượt cấp gia tăng. Nhiều việc chưa được cấp có thẩm quyền chỉ đạo giải quyết kịp thời; việc xem xét, giải quyết chưa có sự thống nhất, chưa dứt điểm, dễ kéo dài hoặc kết luận, xử lý còn chậm, chất lượng giải quyết công việc chưa cao... Những điều này đã gây ra bức xúc về dư luận trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo ở một số địa phương.*

*Để khắc phục các tồn tại trên, Ủy ban nhân dân tỉnh chỉ thị thủ trưởng các ngành, Ủy ban nhân dân các huyện, thành phố nghiêm túc thực hiện một số nhiệm vụ sau:...”*

Lưu ý, đề nội dung phần mở đầu trình bày cô đọng, ngắn gọn cần nêu khái quát, trực tiếp vấn đề chính với tư cách là cơ



sở thực tiễn đồng thời là nguyên nhân làm phát sinh vấn đề được triển khai trong phần nội dung (như đã trình bày trong ví dụ trên).

### **5.2.2. Soạn thảo mệnh lệnh của chủ thể áp dụng pháp luật**

Trong văn bản áp dụng pháp luật, mệnh lệnh áp dụng pháp luật được xác định là ý chí của chủ thể ban hành văn bản khi trực tiếp áp dụng pháp luật để giải quyết công việc thuộc phạm vi thẩm quyền. Mệnh lệnh áp dụng pháp luật thực chất là nội dung của văn bản áp dụng pháp luật được chủ thể ban hành văn bản xác lập bằng việc hiện thực hoá quy phạm pháp luật vào việc giải quyết các tình huống cụ thể. Thông thường, nội dung chính của văn bản áp dụng pháp luật được hình thành trên cơ sở ban hành mệnh lệnh cụ thể thông qua việc lựa chọn quy phạm pháp luật liên quan đến sự việc, hiện tượng phát sinh trong thực tiễn; hoặc các giải pháp, biện pháp tổ chức thực hiện một nhiệm vụ cụ thể. Căn cứ vào cách thức trình bày kết cấu của mỗi loại văn bản (kết cấu điều khoản hay kết cấu nghị luận), việc soạn thảo mệnh lệnh sẽ theo đó được xác lập một cách khoa học và phù hợp với từng kiểu kết cấu văn bản.

Đối với văn bản áp dụng pháp luật trình bày theo kết cấu điều khoản (quyết định, nghị quyết...), việc xây dựng nội dung thường được phân chia thành các điều, khoản theo trình tự vấn đề liên quan. Việc diễn đạt những nội dung này đòi hỏi phải cụ thể, rõ ràng, bảo đảm tính mệnh lệnh trong suốt quá trình áp dụng pháp luật. Căn cứ vào nhu cầu áp dụng pháp luật và tính chất của loại việc được áp dụng pháp luật, nội dung của văn bản được phân chia, sắp xếp bởi số lượng các điều khác nhau,



theo trình tự nội dung chính được trình bày trước rồi đến các nội dung liên quan, theo thứ tự sau đây:

**Điều 1.** Nêu trực tiếp mệnh lệnh giải quyết công việc.

Vấn đề cần làm rõ nội dung tại Điều 1 là chỉ đề cập mệnh lệnh chính liên quan trực tiếp đến lí do giải quyết công việc thuộc phạm vi thẩm quyền của chủ thể áp dụng pháp luật. Việc diễn đạt nội dung của Điều 1 đòi hỏi phải thể hiện tính quyền uy khi ban hành mệnh lệnh. Để bảo đảm sự chính xác khi soạn thảo các mệnh lệnh cụ thể cần căn cứ vào nội dung của vấn đề và lí do giải quyết vấn đề. Ví dụ: Để điều động công tác đối với cán bộ, công chức, viên chức thì mệnh lệnh là điều động; để tuyển dụng cán bộ, công chức, viên chức thì mệnh lệnh là tuyển dụng.

Khi diễn đạt nội dung của Điều 1, chủ thể soạn thảo văn bản có thể sử dụng công thức: mệnh lệnh - đối tượng - lí do/thời gian. Mặt khác, do đặc thù của văn bản áp dụng pháp luật là đề cập trực tiếp đối tượng tác động của văn bản, bởi vậy việc soạn thảo các dấu hiệu để nhận biết đối tượng của văn bản đòi hỏi phải cụ thể, rõ ràng, thể hiện được tính cá biệt của văn bản.

Cùng với cách soạn thảo này đòi hỏi chủ thể ban hành văn bản phải căn cứ vào các dấu hiệu riêng biệt của đối tượng để cá biệt hoá theo hướng đưa vào nội dung văn bản những dấu hiệu nhân thân của cá nhân: họ tên đối tượng, ngày, tháng, năm sinh, nơi đăng kí hộ khẩu thường trú, chức vụ, nơi công tác... Trong những trường hợp đặc biệt, việc soạn thảo đối tượng tác động của văn bản áp dụng pháp luật là bản án còn được xem xét ở những dấu hiệu nhân thân khác như: giới tính, dân tộc, quốc tịch, trình độ văn hoá, quan hệ cha mẹ, quan hệ vợ, chồng,



con... Để bảo đảm tính thống nhất trong diễn đạt nội dung văn bản, tên của cá nhân là đối tượng tác động thường trình bày sau một số danh từ chung chỉ người như: ông hoặc bà, hoặc một số thuật ngữ pháp lí như: bị can, bị cáo, nguyên đơn, bị đơn.

Ví dụ: Trong quyết định kỉ luật cán bộ, công chức, nội dung này được trình bày như sau:

**“Điều 1. Buộc thôi việc đối với ông Nguyễn Văn A sinh ngày... tháng... năm...”**

Việc xác lập đối tượng tác động của văn bản áp dụng pháp luật là tổ chức, trước hết cần nêu cụ thể tên gọi tổ chức theo đúng quy định của pháp luật hoặc theo văn bản thành lập tổ chức đó. Chẳng hạn, tổ chức do pháp luật quy định có các cơ quan nhà nước; do văn bản thành lập, quy định có các đơn vị kinh tế, đơn vị sự nghiệp công; do nhà nước cấp phép hoạt động có các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân; do nhà nước phê chuẩn điều lệ hoạt động có các tổ chức xã hội... Vì vậy, trong nhiều trường hợp tên gọi của tổ chức luôn được coi là dấu hiệu cá biệt thứ nhất để phân biệt các tổ chức với nhau. Hơn nữa, ngoài tên gọi chính thức, nếu tổ chức còn có tên giao dịch hoặc tên gọi tắt thì trong văn bản cũng cần đề cập đầy đủ các tên gọi đó, nhưng cần soạn thảo một cách thống nhất về tên gọi của tổ chức trong văn bản.

Tuy nhiên, trong những trường hợp cần thiết, việc soạn thảo các dấu hiệu cá biệt của tổ chức ngoài tên gọi chính thức cũng cần xác lập kèm theo các dấu hiệu điển hình của tổ chức như: văn phòng đại diện, địa chỉ giao dịch, trụ sở chính, số điện thoại giao dịch, số fax của tổ chức, tên tài khoản, website...



## **Điều 2. Trình bày nghĩa vụ của đối tượng tác động.**

Về thực chất, phần nghĩa vụ này trong nhiều trường hợp được xem là mệnh lệnh phái sinh từ mệnh lệnh chính được nêu ở Điều 1. Theo ý nghĩa đó, việc soạn thảo nội dung này sẽ trình bày theo hướng đối tượng phải thực hiện những nghĩa vụ liên quan đến công việc chính đã nêu ở Điều 1.

Để diễn đạt nội dung của Điều 2, có thể sử dụng công thức: “Ai... có nghĩa vụ (có trách nhiệm, phải) thực hiện (làm gì)... trong thời hạn...”.

Ví dụ:

**Điều 2.** Bà... có nghĩa vụ bàn giao công việc và nhận nhiệm vụ mới tại... chậm nhất đến ngày...

Tuy nhiên trên thực tế, không phải trong mọi trường hợp, để soạn thảo nội dung của văn bản có kết cấu điều khoản đều phải đề cập phần nghĩa vụ này. Có thể thấy, tùy theo tính chất và nội dung của loại việc mà chủ thể ban hành văn bản đưa ra các mệnh lệnh áp dụng pháp luật tương ứng, cũng như xem xét vấn đề đang giải quyết có làm phát sinh nghĩa vụ được nêu ở Điều 2 hay không. Do vậy, để xác định có hay không có nội dung này đòi hỏi người soạn thảo phải xem xét việc ban hành mệnh lệnh có phù hợp với vấn đề cần giải quyết và có làm phát sinh các nghĩa vụ liên quan hay không? Chẳng hạn, trong các quyết định về tuyển dụng, về nâng bậc lương cho cán bộ, công chức, viên chức hay bầu thành viên ủy ban nhân dân các cấp thì phần nghĩa vụ này không đặt ra trong nội dung của Điều 2.



### **Điều 3. Trình bày quyền lợi của đối tượng tác động.**

Nội dung này chỉ đặt ra khi quyền lợi đó trực tiếp phát sinh từ sự việc đang giải quyết. Nếu việc giải quyết vấn đề không làm thay đổi quyền lợi của đối tượng so với hiện tại thì không nhất thiết phải xác lập nội dung này. Cụ thể là trong quyết định bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo đối với cán bộ, công chức, viên chức chỉ đề cập nội dung về quyền lợi của người được bổ nhiệm là hệ số phụ cấp chức vụ theo quy định của pháp luật, còn hệ số lương không thay đổi nên không soạn thảo nội dung này trong Điều 3.

Về cách thức trình bày, nội dung của Điều 3 thường diễn đạt theo công thức: “Ai... có quyền được hưởng... theo quy định của pháp luật hiện hành”.

Ví dụ:

**“Điều 3. Bà Trần Kim A có quyền được hưởng hệ số chức vụ là... theo quy định của pháp luật hiện hành.”**

Đối với văn bản áp dụng pháp luật trình bày theo kết cấu nghị luận (chỉ thị), việc xây dựng nội dung chính được phân chia theo các phần, mỗi phần sẽ chuyển tải một nội dung nhất định. Nội dung của văn bản có kết cấu nghị luận thực chất là việc ban hành các biện pháp tổ chức, triển khai cụ thể nhằm đánh giá thực trạng, khắc phục những tồn tại, bất cập và thống nhất cách thức giải quyết vấn đề. Để soạn thảo những nội dung trên, người soạn thảo cần đề cập đầy đủ các thông tin về diễn biến của quá trình thực hiện và sự phối hợp thực hiện công việc trên thực tế giữa các đơn vị liên quan. Các bước thực hiện



cần được đánh giá một cách khách quan và gắn với chức năng, nhiệm vụ của chủ thể tham gia giải quyết vấn đề. Việc ban hành các biện pháp giải quyết vấn đề cần xuất phát từ các hoạt động cụ thể có liên quan trực tiếp đến nhiệm vụ chính trị, nhiệm vụ xã hội của các đơn vị tham gia giải quyết vấn đề. Nhìn chung, phần nội dung chính của chỉ thị áp dụng pháp luật thường chứa đựng các biện pháp sau đây:

- Biện pháp về nguồn nhân lực, kinh phí và cơ sở vật chất bảo đảm để phục vụ công tác giải quyết vấn đề.
- Biện pháp nâng cao năng lực quản lí và hiệu quả quản lí của các cơ quan chức năng.
- Biện pháp về thông tin, truyền thông, phổ biến pháp luật, nghiệp vụ của các cơ quan chức năng.
- Biện pháp về sự phối hợp thực hiện vấn đề giữa các cơ quan, đơn vị liên quan.
- Biện pháp về thanh tra, kiểm tra và xử lí vi phạm trong quá trình thực hiện công việc.

### **5.2.3. Soạn thảo quy định về hiệu lực pháp lí của văn bản áp dụng pháp luật**

Cũng như văn bản quy phạm pháp luật, hiệu lực pháp lí của văn bản áp dụng pháp luật được hiểu là những khả năng tác động của văn bản trong phạm vi nhất định. Những khả năng này thường được xem xét và thực hiện ở những phạm vi cụ thể như: khả năng tác động về mặt không gian (hiệu lực pháp lí về không gian), về thời gian (hiệu lực pháp lí về thời gian), về đối tượng thực hiện văn bản (hiệu lực pháp lí



về đối tượng có nghĩa vụ tổ chức thực hiện văn bản). Tuy nhiên, khi ban hành văn bản áp dụng pháp luật, hiệu lực pháp lý về không gian thường không đề cập trong văn bản, mà chủ yếu xác lập hiệu lực pháp lý về đối tượng có nghĩa vụ tổ chức thực hiện văn bản và hiệu lực pháp lý về thời gian của văn bản.

#### ***5.2.3.1. Soạn thảo quy định hiệu lực pháp lý về đối tượng có nghĩa vụ thi hành văn bản***

Trong văn bản áp dụng pháp luật trình bày theo kết cấu điều khoản, ngoài đối tượng tác động là cá nhân, tổ chức được xác lập ở phần đầu của văn bản, còn phải kể đến nhóm đối tượng có nghĩa vụ thực hiện hoặc tổ chức thực hiện nội dung của văn bản. Hiện nay, pháp luật không có quy định về cách thức xác lập phần nghĩa vụ này nhưng nhìn chung, ở cả hai kết cấu văn bản áp dụng pháp luật, nhóm đối tượng này thường được trình bày ở vị trí cuối văn bản. Do vậy, việc xác định hiệu lực pháp lý đối với nhóm đối tượng có nghĩa vụ thi hành văn bản chủ yếu căn cứ vào trách nhiệm tổ chức thực hiện văn bản theo thẩm quyền hoặc căn cứ vào vị trí, chức năng, hoạt động của đơn vị liên quan. Theo đó, đối tượng thực hiện văn bản áp dụng pháp luật được xác định là người đứng đầu các đơn vị, bộ phận cấp dưới trực tiếp của cơ quan ban hành văn bản với phần trách nhiệm được xác định cụ thể theo hướng liệt kê các chức danh liên quan. Ví dụ: chánh văn phòng, vụ trưởng vụ tổ chức cán bộ, vụ trưởng vụ..., chánh án toà án nhân dân tỉnh..., thủ trưởng các đơn vị trực thuộc có liên quan chịu trách nhiệm thi hành quyết định này.



Đối với văn bản áp dụng pháp luật trình bày theo kết cấu nghị luận, việc xác lập hiệu lực pháp lí về đối tượng có nghĩa vụ thực hiện nội dung văn bản thường căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị có hoạt động liên quan đến nội dung chính của văn bản. Việc xác lập này trên thực tế sẽ tạo được sự phối kết hợp trong quá trình thực hiện văn bản giữa các cơ quan, đơn vị có trách nhiệm triển khai mệnh lệnh theo yêu cầu của cơ quan ban hành văn bản. Hơn nữa, thông qua các biện pháp thực hiện mệnh lệnh, cơ quan ban hành văn bản xác định được nghĩa vụ thực hiện văn bản theo các nội dung đề cập trong văn bản đến từng cơ quan, đơn vị cụ thể. Theo đó, người đứng đầu các cơ quan, đơn vị này được xác định là đối tượng có nghĩa vụ tổ chức việc thực hiện văn bản. Ví dụ: “Thanh tra tỉnh có trách nhiệm quản lí công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền cấp tỉnh, giúp Ủy ban nhân dân tỉnh trong việc tổ chức công tác tiếp dân, giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân theo quy định của pháp luật. Ủy ban nhân dân giao thanh tra tỉnh chủ trì, phối hợp với các ngành trong khối nội chính có kế hoạch tổ chức đợt kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng các cấp, các ngành trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo ở một số ngành, địa phương có nhiều khiếu nại kéo dài.

Đề nghị Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể phối hợp với thanh tra tỉnh thực hiện tốt đợt kiểm tra nêu trên”.

Về vị trí trình bày, phần hiệu lực này thường được xác lập trong phần kết thúc của văn bản có kết cấu nghị luận.



### **5.2.3.2. Soạn thảo quy định hiệu lực pháp lí về thời gian của văn bản áp dụng pháp luật**

Hiệu lực pháp lí về thời gian của văn bản áp dụng pháp luật thường được xem xét thông qua việc xác định thời điểm bắt đầu có hiệu lực và thời điểm kết thúc hiệu lực của văn bản.

*- Về thời điểm bắt đầu có hiệu lực của văn bản áp dụng pháp luật*

Hiện nay, việc xác lập thời điểm bắt đầu có hiệu lực của văn bản áp dụng pháp luật thường thực hiện theo một trong ba cách sau đây tùy thuộc vào nội dung và tính chất của loại việc mà văn bản giải quyết.

*+ Cách thứ nhất*, xác lập thời điểm văn bản áp dụng pháp luật có hiệu lực trở về trước (hiệu lực hồi tố). Trong trường hợp này, thời điểm có hiệu lực của văn bản là thời điểm trước khi văn bản được ban hành. Cách soạn thảo này thường áp dụng đối với trường hợp cần bảo đảm quyền lợi cho cá nhân, tổ chức là đối tượng tác động của văn bản như: miễn thuế, giảm thuế, hoàn thuế cho các đối tượng chịu thuế, hoặc truy lĩnh lương cho cán bộ, công chức, viên chức vào thời gian nâng lương. Trên thực tế, việc áp dụng thời điểm này thường thực hiện trước khi văn bản được ban hành và không sử dụng phổ biến vì dễ tạo ra lạm dụng khi áp dụng pháp luật.

Khi soạn thảo hiệu lực trở về trước, chủ thể soạn thảo cần trình bày ngày có hiệu lực của văn bản liền kề với nội dung chính của văn bản. Theo đó, hiệu lực trở về trước của văn bản không xác lập ở vị trí cuối của văn bản, mà được soạn thảo trong điều đầu tiên của văn bản, sau cụm từ chỉ thời gian: “Kể



từ ngày... tháng... năm...”. Ví dụ: Trong quyết định nâng bậc lương cho công chức hoặc viên chức do thủ trưởng cơ quan kí ngày 10/6/2013, nội dung Điều 1 được trình bày như sau:

**Điều 1.** Nâng bậc lương từ hệ số... lên hệ số... đối với ông/bà..., hiện là chuyên viên Phòng... thuộc Ủy ban nhân dân huyện M kể từ ngày 02/4/2013.

+ *Cách thứ hai*, xác lập thời điểm văn bản áp dụng pháp luật có hiệu lực thi hành ngay. Cách xác lập này hiện chỉ đặt ra trong trường hợp văn bản áp dụng pháp luật là bản án phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm hoặc văn bản được ban hành để giải quyết các công việc có tính khẩn cấp, đột xuất, hoặc có nội dung như: lũ lụt, cứu trợ thiệt hại do thiên tai, tai nạn...

Khi soạn thảo thời điểm bắt đầu có hiệu lực của văn bản theo cách này chủ thể soạn thảo cần xác lập nội dung theo công thức: “văn bản này có hiệu lực kể từ ngày kí” và trình bày tại điều cuối của văn bản.

+ *Cách thứ ba*, xác lập thời điểm văn bản áp dụng pháp luật có hiệu lực sau một khoảng thời gian nhất định (hay còn gọi là hiệu lực thi hành sau). Hiện nay, đây là cách thức xác lập thời điểm bắt đầu có hiệu lực của văn bản được đánh giá là phổ biến hơn so với hai cách trên. Trên thực tế, hướng xác lập này tạo được hiệu quả bảo đảm tính khả thi và yếu tố hợp lí của văn bản trong quá trình áp dụng pháp luật, đồng thời cũng tạo ra những thuận lợi nhất định trong quá trình sao gửi, giao nhận văn bản. Tuy nhiên, việc ấn định thời gian để văn bản có hiệu lực theo hướng này thường căn cứ vào tính chất và nội dung, cũng như mức độ quan trọng của loại việc văn bản giải quyết.



Trong trường hợp này, điểm mốc để tính thời điểm có hiệu lực của văn bản là ngày chủ thể ban hành văn bản kí văn bản cộng với khoảng thời gian cụ thể kèm theo. Cách xác lập này thường trình bày theo công thức: “văn bản này có hiệu lực sau... ngày kể từ ngày kí” hoặc “văn bản này có hiệu lực kể từ ngày...” ở vị trí cuối văn bản.

*- Về thời điểm kết thúc hiệu lực pháp lí của văn bản áp dụng pháp luật*

Hiện nay, các quy định về thời điểm kết thúc hiệu lực của văn bản áp dụng pháp luật thường không xác lập một cách độc lập trong nội dung văn bản, mà được thể hiện thông qua khoảng thời gian thực hiện các nghĩa vụ liên quan của đối tượng. Theo đó, cách thức soạn thảo thời điểm kết thúc hiệu lực của văn bản luôn gắn với việc thực hiện nghĩa vụ của các đối tượng liên quan. Tuy nhiên, trong một số trường hợp hướng xác lập thời điểm kết thúc hiệu lực của văn bản có thể đặt ra đối với một số nội dung cụ thể trong văn bản. Chẳng hạn, trường hợp toàn bộ nội dung của văn bản cùng chấm dứt hiệu lực vào một thời điểm nhất định thì nên xác lập hướng quy định này trong một nội dung cụ thể. Ví dụ: “Bổ nhiệm chức vụ Giám đốc Sở Kế hoạch và Đầu tư đối với ông Nguyễn Văn A hiện là Phó chánh Thanh tra Ủy ban nhân dân tỉnh... trong thời hạn 5 năm kể từ ngày... tháng... năm...”.

Trường hợp một số nội dung của văn bản phải thực hiện vào những thời điểm khác nhau, thì thời điểm kết thúc hiệu lực được soạn thảo liên kết với từng nội dung. Ví dụ: “Bà... có nghĩa vụ nộp số tiền phạt... tại Kho bạc nhà nước huyện M trong



thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận quyết định và thực hiện việc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày quyết định có hiệu lực”.

### **CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN**

1. Trình bày cách thức soạn thảo phần cơ sở ban hành của văn bản quy phạm pháp luật? Sự khác nhau về nội dung phần cơ sở pháp lí của văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật?
2. Trình bày cách soạn thảo quy phạm cấm đoán, quy phạm bắt buộc và quy phạm trao quyền trong văn bản quy phạm pháp luật?
3. Trình bày kết cấu nội dung và cách trình bày nội dung của văn bản áp dụng pháp luật?



## Chương 6

# KIỂM TRA, RÀ SOÁT VÀ XỬ LÝ VĂN BẢN PHÁP LUẬT

### 6.1. KIỂM TRA VĂN BẢN PHÁP LUẬT

#### 6.1.1. Khái niệm và đặc điểm kiểm tra văn bản pháp luật

Hiện nay, có nhiều cách hiểu về khái niệm kiểm tra văn bản pháp luật, tùy thuộc vào cấp độ tiếp cận khác nhau. Có quan điểm cho rằng, kiểm tra văn bản pháp luật là việc xem xét, đánh giá của toàn xã hội (các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và cá nhân) đối với văn bản pháp luật. Với cách hiểu rộng như vậy về khái niệm kiểm tra văn bản pháp luật cho thấy nguồn để phát hiện những khiếm khuyết của văn bản pháp luật rất rộng xuất phát từ: đề nghị, khiếu nại, tố cáo của cá nhân đối với văn bản pháp luật; đề nghị của tổ chức, cơ quan nhà nước phát hiện khiếm khuyết của văn bản pháp luật đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý văn bản đó; kết quả giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước; kết quả kiểm tra của các cơ quan hành chính nhà nước; kháng nghị của cấp có thẩm quyền đối với quyết định, bản án của tòa án nhân dân...

Theo cách hiểu thứ hai thì kiểm tra văn bản pháp luật là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xem



xét tính hợp pháp, hợp lý của văn bản pháp luật nhằm phát hiện kịp thời những khiếm khuyết làm cơ sở đề cấp có thẩm quyền xử lý, hoàn thiện chúng. Theo quan niệm này, hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật bao gồm cả hoạt động giám sát, kiểm tra, kiểm sát của các cơ quan có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước đối với văn bản pháp luật (cả văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật).

Cách hiểu thứ ba về khái niệm kiểm tra văn bản pháp luật lại xuất phát từ chức năng kiểm tra văn bản của cơ quan có thẩm quyền. Theo quy định của pháp luật, viện kiểm sát nhân dân không còn thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân thủ pháp luật đối với các văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, ngành, địa phương mà chức năng này được giao cho các cơ quan hành chính nhà nước. Do vậy, khái niệm kiểm tra văn bản pháp luật chỉ được hiểu rất hẹp là hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước trong việc xem xét tính hợp pháp, tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, ngành, địa phương ban hành.<sup>(1)</sup>

Đối với môn học này, vì nghiên cứu những vấn đề có liên quan đến quá trình xây dựng văn bản pháp luật của những cơ quan, cá nhân có thẩm quyền theo quy định pháp luật cho nên nếu xem xét khái niệm kiểm tra văn bản pháp luật theo quan điểm thứ nhất thì quá rộng bởi nó không chỉ là hoạt động của cơ quan nhà nước mà còn là hoạt động của các tổ chức xã hội

---

(1).Xem: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.



và công dân. Còn quan điểm thứ ba về kiểm tra văn bản pháp luật thì lại hẹp hơn so với phạm vi nghiên cứu của môn học này. Do vậy, hiểu khái niệm kiểm tra văn bản pháp luật theo quan điểm thứ hai là phù hợp hơn.

Như vậy, *kiểm tra văn bản pháp luật được hiểu là hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xem xét, đánh giá và kết luận về tính hợp pháp và hợp lý của văn bản pháp luật, phát hiện những dấu hiệu bất hợp pháp, bất hợp lý và yêu cầu chủ thể có thẩm quyền kịp thời đình chính, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ, hủy bỏ nhằm nâng cao chất lượng của văn bản pháp luật.*

Xuất phát từ khái niệm này, kiểm tra văn bản pháp luật có những đặc điểm sau:

#### ***6.1.1.1. Kiểm tra văn bản pháp luật là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước***

Trước hết, tính quyền lực trong hoạt động kiểm tra thể hiện ở việc hoạt động này được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền của Nhà nước, có thể là cơ quan nhà nước cấp trên kiểm tra văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp dưới, có thể là do cơ quan nhà nước tự tiến hành kiểm tra những văn bản pháp luật đã ban hành.

Thẩm quyền kiểm tra văn bản pháp luật được quy định tại nhiều văn bản khác nhau, như: Hiến pháp; các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật... Ví dụ: Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thực hiện việc kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, cơ quan ngang bộ, hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân cấp tỉnh,



chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt trái với Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.<sup>(1)</sup>

Đồng thời, tính quyền lực của hoạt động kiểm tra còn thể hiện trong nội dung của hoạt động đó. Trong quá trình kiểm tra, chủ thể có thẩm quyền thay mặt Nhà nước để xem xét nhiều vấn đề khác nhau, như: Sự phù hợp của văn bản với văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên về mặt nội dung; sự phù hợp giữa hình thức với nội dung của mỗi văn bản pháp luật; sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản; sự phù hợp của văn bản pháp luật với điều kiện kinh tế - xã hội, các yếu tố truyền thống, đạo đức, phong tục tập quán của dân tộc, sự hài hoà giữa văn bản pháp luật quốc gia với điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc tham gia...

Những nội dung trên đều nhằm mục đích bảo đảm tính hợp pháp, tính thống nhất và tính hợp lý của văn bản pháp luật. Trong đó, tính hợp pháp của văn bản pháp luật được đặc biệt coi trọng trong việc kiểm tra.

Bên cạnh đó, tính quyền lực nhà nước của hoạt động kiểm tra còn thể hiện trong việc chủ thể kiểm tra có quyền đưa ra các yêu cầu đối với cơ quan đã ban hành văn bản pháp luật như đề nghị xem xét huỷ bỏ, bãi bỏ văn bản pháp luật sai trái.

#### ***6.1.1.2. Kiểm tra văn bản pháp luật là hoạt động mang tính phòng ngừa***

Kiểm tra văn bản pháp luật là hoạt động được các cơ quan

---

(1).Xem: Khoản 3 Điều 165 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



nhà nước tiến hành thường xuyên hoặc định kì nhằm kịp thời phát hiện những khiếm khuyết của văn bản để cấp có thẩm quyền xử lí, từ đó có những giải pháp thích ứng để phòng ngừa những hậu quả xấu phát sinh từ những khiếm khuyết của văn bản. Vì vậy, ngay cả trong trường hợp văn bản được ban hành mà không có khiếm khuyết thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền vẫn phải tiến hành hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật, có như vậy mới có thể kịp thời phát hiện văn bản khiếm khuyết và đề ra giải pháp khắc phục.

#### ***6.1.1.3. Kiểm tra văn bản là hoạt động mang tính tiền đề cho việc xử lí văn bản pháp luật khiếm khuyết***

Việc kiểm tra văn bản pháp luật không chỉ dừng lại ở việc xem xét, đánh giá mà còn kết luận, xử lí vụ việc, đưa ra những kiến nghị để sửa chữa kịp thời, sớm khắc phục hậu quả nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lí, tăng cường kỉ cương pháp luật. Thông qua hoạt động kiểm tra, nếu phát hiện thấy những văn bản pháp luật khiếm khuyết thì cấp có thẩm quyền sẽ tiến hành xử lí kịp thời. Có thể so sánh với hoạt động thẩm định, thẩm tra để thấy được dấu hiệu đặc trưng này của hoạt động kiểm tra sau đối với văn bản pháp luật. Mặc dù cả thẩm định, thẩm tra và kiểm tra sau đối với văn bản pháp luật đều có chung mục đích bảo đảm tính hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật nhưng hoạt động thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản pháp luật có vai trò hạn chế tối đa sự mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu đồng bộ, thiếu tính khả thi của văn bản trước khi văn bản được ban hành, còn kiểm tra sau đối với văn bản pháp luật có mục đích loại bỏ và khắc phục những khiếm khuyết của văn bản sau khi ban hành.



Ngoài ra, thẩm định, thẩm tra chỉ có tính chất tư vấn, tham khảo đối với cơ quan soạn thảo, ban hành văn bản còn quyền quyết định thuộc về cơ quan ban hành văn bản pháp luật đó, còn kiểm tra sau đối với văn bản pháp luật là hoạt động mà cơ quan tiến hành có quyền đề nghị áp dụng biện pháp xử lý đối với những văn bản đã ban hành nhưng có khiếm khuyết. Có nhiều biện pháp mà cơ quan có thẩm quyền có thể áp dụng để xử lý với những văn bản pháp luật khiếm khuyết như bãi bỏ, huỷ bỏ, đình chỉ thi hành, tạm đình chỉ thi hành, thay thế, sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật. Do hoạt động xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết được tiến hành dựa trên kết quả của hoạt động kiểm tra nên việc tuyên bố văn bản pháp luật khiếm khuyết phải dựa trên những tiêu chí rõ ràng, xác đáng thì mới tránh được sự tùy tiện khi xử lý văn bản.

#### **6.1.2. Ý nghĩa của hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật**

Trước hết, hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật có ý nghĩa phục vụ trực tiếp cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Kiểm tra văn bản pháp luật có mục đích là phát hiện những khiếm khuyết của văn bản như: nội dung trái pháp luật, được ban hành trái thẩm quyền, hình thức không đúng quy định pháp luật, nội dung không phù hợp với thực tế khách quan... Từ việc phát hiện những khiếm khuyết đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ kịp thời đình chỉ thi hành, huỷ bỏ, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung... các văn bản pháp luật khiếm khuyết nhằm bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý và tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật, biểu hiện cụ thể như sau:



*Hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật. Thông qua hoạt động kiểm tra, những quy định mâu thuẫn, chồng chéo, bất hợp pháp được loại bỏ làm cho hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch và bảo đảm tính hợp pháp. Nếu coi hoạt động thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản pháp luật là biện pháp “phòng” thì kiểm tra văn bản pháp luật sau khi ban hành là biện pháp “chống”. Bởi thông qua kiểm tra văn bản pháp luật, các cơ quan nhà nước phát hiện những quy định mâu thuẫn, chồng chéo, trái pháp luật của văn bản mà các cơ quan có thẩm quyền thẩm định, thẩm tra có thể không hoặc chưa phát hiện được hết. Hơn nữa hoạt động thẩm định, thẩm tra chỉ mang tính chất khuyến nghị nên không thể xử lý triệt để những mâu thuẫn, chồng chéo trong dự thảo văn bản pháp luật. Ngoài ra, hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật có thể phát hiện và xử lý nhanh chóng, kịp thời những văn bản khiếm khuyết vì hoạt động này được tiến hành thường xuyên ngay sau khi văn bản được ban hành và có sự tham gia của nhiều chủ thể.*

*Hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật có ý nghĩa trong việc duy trì trật tự quản lý nhà nước, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.*

Thực tế cho thấy, một số văn bản pháp luật sai trái được ban hành đã xâm phạm đến trật tự quản lý nhà nước, làm suy giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý của cơ quan nhà nước và ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thông qua hoạt động kiểm tra văn bản, các cơ quan nhà nước đã kịp thời phát hiện, đề xuất chủ thể có thẩm quyền xử



lí, khắc phục sai sót, điều này đã phần nào bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, tạo lòng tin của người dân đối với Nhà nước.

*Hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật góp phần tạo dựng môi trường pháp lí minh bạch, ổn định, lành mạnh, thúc đẩy quá trình hội nhập kinh tế, quốc tế.* Các nhà đầu tư và các đối tác nước ngoài luôn quan tâm tới những rủi ro có thể xảy ra từ chính sách pháp luật. Muốn giảm thiểu rủi ro trước hết các cơ quan nhà nước cần tiến hành tốt hoạt động kiểm tra để loại bỏ những quy định mâu thuẫn, chồng chéo, trái pháp luật, không còn phù hợp với thực tế của văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm môi trường pháp lí lành mạnh, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận.

*Hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật góp phần nâng cao chất lượng quy trình xây dựng, ban hành văn bản.* Vì thông qua việc xem xét, đánh giá văn bản, chủ thể tiến hành sẽ chỉ ra được những thiếu sót, chưa hoàn chỉnh trong quy trình ban hành, đồng thời có những kiến nghị nhằm đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Đối với hoạt động soạn thảo, ban hành văn bản, thông qua việc kiểm tra, cơ quan có thẩm quyền sẽ phát hiện sai sót trong quy trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, ban hành điển hình như: ban hành không đúng thẩm quyền; không tuân theo trình tự, thủ tục soạn thảo, thẩm định, thẩm tra còn mang tính hình thức... Khi phát hiện và kiến nghị đề xử lí về những sai sót, hoạt động kiểm tra văn bản cũng đồng thời góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm cho cơ quan soạn thảo, ban hành văn bản.



*Hoạt động kiểm tra có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm tính khả thi của văn bản pháp luật.*

Việc bảo đảm tính khả thi của văn bản pháp luật có ý nghĩa quan trọng, giúp cho những quy định trong văn bản được áp dụng một cách hiệu quả vào thực tiễn theo đúng định hướng mà Nhà nước mong muốn. Pháp luật hiện hành đã quy định cơ chế tự kiểm tra văn bản mà một trong những nội dung quan trọng của cơ chế này là cơ quan có thẩm quyền khi soạn thảo, ban hành văn bản phải cân nhắc, tính toán đầy đủ về tính khả thi của quy định do mình ban hành. Yêu cầu này một lần nữa lại được xem xét trong quá trình thực hiện hoạt động kiểm tra sau khi văn bản được ban hành.

### **6.1.3. Nguyên tắc và phương thức kiểm tra văn bản pháp luật**

#### **6.1.3.1. Nguyên tắc kiểm tra văn bản pháp luật**

Để hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật thực sự có chất lượng, hiệu quả, các cơ quan thực hiện hoạt động này cần quán triệt và tuân thủ những nguyên tắc nhất định trong quá trình tiến hành những hoạt động này.

*- Kiểm tra văn bản pháp luật là hoạt động phải được tiến hành thường xuyên và kịp thời*

Một mặt, việc tiến hành thường xuyên, kịp thời hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật sẽ vừa góp phần tích cực phòng ngừa, ngăn chặn sự vi phạm pháp luật trong việc ban hành và thực hiện văn bản pháp luật, vừa có tác dụng kịp thời khắc phục những hậu quả do việc thực hiện văn bản pháp luật sai trái đã gây ra cho các cá nhân, tổ chức là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản đó.



Mặt khác, do hoạt động ban hành văn bản pháp luật được tiến hành thường xuyên, liên tục nên đòi hỏi hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật cũng cần được thực hiện thường xuyên và kịp thời, có như vậy mới bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý cho văn bản pháp luật được ban hành, góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức nhà nước trong việc ban hành văn bản pháp luật.

*- Kiểm tra văn bản pháp luật phải được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật*

Nguyên tắc này đòi hỏi việc kiểm tra văn bản pháp luật trước hết phải đúng thẩm quyền do pháp luật quy định. Nếu đối tượng kiểm tra là các văn bản quy phạm pháp luật thì chủ thể tiến hành hoạt động kiểm tra phải tuân theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Nếu đối tượng kiểm tra là văn bản áp dụng pháp luật, cơ quan có thẩm quyền (cơ quan ban hành văn bản đó hoặc cơ quan cấp trên trực tiếp của cơ quan ban hành) tiến hành hoạt động kiểm tra phải tuân theo quy định của văn bản pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó và quy định trong các văn bản pháp luật về nội dung và thủ tục giải quyết công việc có liên quan đến đối tượng kiểm tra.

*- Kiểm tra văn bản pháp luật phải được tiến hành với sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức có liên quan*

Nguyên tắc này không chỉ cần thiết đối với hoạt động kiểm



tra văn bản pháp luật mà còn có ý nghĩa đối với nhiều hoạt động khác của quản lí nhà nước, có vai trò quan trọng trong việc tạo ra cơ chế lựa chọn phương thức kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (kiểm tra thường xuyên, định kì, theo chuyên đề, theo nhóm, ngành, lĩnh vực trên địa bàn). Sự phối hợp này thể hiện trong việc cơ quan ban hành có trách nhiệm gửi ngay văn bản pháp luật đến cơ quan có thẩm quyền kiểm tra trong thời gian pháp luật quy định hoặc cung cấp các văn bản là đối tượng kiểm tra khi được cơ quan có thẩm quyền kiểm tra yêu cầu.

#### ***6.1.3.2. Phương thức kiểm tra văn bản pháp luật***

Bên cạnh việc quán triệt và tuân thủ nghiêm chỉnh các nguyên tắc trên, việc đa dạng hoá và kết hợp linh hoạt phương thức kiểm tra văn bản pháp luật cũng là một yếu tố quan trọng quyết định đến chất lượng và hiệu quả của hoạt động kiểm tra.

##### ***- Hoạt động tự kiểm tra của cơ quan ban hành văn bản pháp luật***

Nhằm nâng cao trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản trong việc bảo đảm không để xảy ra những khiếm khuyết của văn bản, pháp luật đã có những quy định về trách nhiệm tự kiểm tra văn bản pháp luật của cơ quan ban hành.

Thông qua việc tự kiểm tra văn bản pháp luật, cơ quan ban hành văn bản một lần nữa xem xét lại nội dung, hình thức, ngôn ngữ pháp lí của văn bản. Việc tự kiểm tra nhằm bảo đảm cho văn bản pháp luật luôn đáp ứng tình hình kinh tế - xã hội, đồng thời không trái với những quy định của cơ quan nhà nước cấp trên.

Trong quá trình tự kiểm tra, nếu phát hiện thấy văn bản có khiếm khuyết thì cơ quan ban hành văn bản có trách nhiệm kịp



thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ văn bản pháp luật đó cho phù hợp với từng trường hợp cụ thể.

*- Hoạt động kiểm tra của cơ quan cấp trên đối với văn bản pháp luật của cơ quan cấp dưới*

Chủ thể kiểm tra có thể tiến hành kiểm tra văn bản pháp luật tại cơ quan kiểm tra văn bản (nguồn văn bản do cơ quan ban hành văn bản gửi đến hoặc công báo) hoặc tổ chức đoàn kiểm tra tới địa phương hoặc các cơ quan khác để kiểm tra văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn hay ngành nhất định.

Đối với văn bản quy phạm pháp luật, việc gửi văn bản quy phạm pháp luật tới cơ quan có chức năng kiểm tra được coi là khâu quan trọng bảo đảm cho hoạt động kiểm tra được tiến hành thường xuyên, kịp thời. Hiện nay, đã có một số quy định về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật, tạo tiền đề cho hoạt động này trên thực tế. Ví dụ: Văn bản của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ban hành gửi đến Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thuộc Bộ Tư pháp và tổ chức pháp chế của bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền kiểm tra văn bản theo ngành, lĩnh vực... trong thời hạn chậm nhất là 03 ngày làm việc, kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành.<sup>(1)</sup> Tương tự như vậy, văn bản của giám đốc các sở, hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp huyện gửi đến phòng xây dựng và kiểm tra văn bản (phòng văn bản pháp quy) thuộc sở tư pháp tỉnh trong thời hạn 03 ngày làm việc.

---

(1).Xem: Điều 121 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.



Khi phát hiện nhiều văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu vi phạm pháp luật mà cơ quan kiểm tra văn bản chưa tìm hiểu được rõ ràng nguyên nhân thì cơ quan có thẩm quyền sẽ tổ chức đoàn kiểm tra để kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật theo chuyên đề, địa bàn, ngành hoặc lĩnh vực chuyên môn nhất định.

Ngoài ra, khi nhận được yêu cầu, kiến nghị của cơ quan, tổ chức và cá nhân về văn bản pháp luật có dấu hiệu vi phạm thì cơ quan có trách nhiệm kiểm tra phải tiến hành hoạt động kiểm tra.

Nếu nhận được thông tin từ yêu cầu, kiến nghị của cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội hoặc cá nhân về văn bản quy phạm pháp luật sai trái do bộ, cơ quan ngang bộ, hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh ban hành, Bộ Tư pháp, tổ chức pháp chế các bộ, ngành, phải tiến hành kiểm tra những văn bản quy phạm pháp luật đó. Nếu có thông tin kiến nghị về văn bản quy phạm pháp luật sai trái do hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân cấp huyện ban hành thì sở tư pháp phải tiến hành kiểm tra. Tương tự, nếu thông tin kiến nghị về văn bản quy phạm pháp luật sai trái do hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân cấp xã ban hành thì phòng tư pháp cấp huyện phải tiến hành kiểm tra đối với những văn bản đó.

Đối với những văn bản áp dụng pháp luật, thông thường nếu nhận được thông tin phản ánh qua đơn khiếu nại, tố cáo của cá nhân hoặc kiến nghị từ phía cơ quan, tổ chức về dấu hiệu sai trái của văn bản thì chính cơ quan ban hành văn bản đó hoặc cấp trên trực tiếp của cơ quan ban hành văn bản phải tiến hành kiểm tra để xem xét về nội dung, hình thức và thủ tục ban hành.



#### **6.1.4. Nội dung kiểm tra văn bản pháp luật**

Kiểm tra là một trong những nội dung của hoạt động quản lí nhà nước và mang tính quyền lực nhà nước. Việc cơ quan kiểm tra văn bản tuyên bố một văn bản pháp luật sai trái không chỉ mang tính pháp lí đơn thuần mà còn mang tính chính trị bởi nó ảnh hưởng đến uy tín của cơ quan ban hành văn bản và là biểu hiện tiêu cực của hoạt động quản lí nhà nước. Vì vậy, khi tiến hành hoạt động kiểm tra, người kiểm tra phải đối chiếu, xem xét tỉ mỉ, cẩn thận văn bản được kiểm tra với văn bản làm cơ sở pháp lí về từng nội dung kiểm tra bao gồm: nội dung phù hợp đường lối, chính sách của Đảng; căn cứ pháp lí ban hành; thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung; nội dung phù hợp với quy định của pháp luật; thể thức và kĩ thuật trình bày văn bản; tuân thủ đầy đủ các quy định về thủ tục xây dựng, ban hành và đăng Công báo, đưa tin hoặc công bố văn bản; sự phù hợp với thực tiễn; phù hợp với quy phạm xã hội khác; phù hợp với đối tượng thi hành; về kĩ thuật pháp lí... từ đó xem xét, kết luận về tính hợp pháp và hợp lí của văn bản pháp luật.

Khi tiến hành kiểm tra, người kiểm tra phải dựa trên năm tiêu chí sau đây để xem xét về tính hợp pháp của văn bản được kiểm tra:

- *Được ban hành đúng căn cứ pháp lí.* Căn cứ pháp lí là những văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực pháp lí tại thời điểm ban hành văn bản được kiểm tra, bao gồm văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan ban hành văn bản đó; Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp



trên có thẩm quyền quy định về vấn đề thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản.

- *Được ban hành đúng thẩm quyền* bao gồm cả đúng thẩm quyền về hình thức và đúng thẩm về quyền nội dung. Thẩm quyền về hình thức được hiểu là cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản phải đúng tên gọi theo quy định của pháp luật hiện hành. Đối với văn bản quy phạm pháp luật là đối tượng của hoạt động kiểm tra, văn bản đó được ban hành đúng tên gọi theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, cụ thể: Chính phủ ban hành nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thẩm quyền ban hành thông tư, hội đồng nhân dân các cấp ban hành nghị quyết, uỷ ban nhân dân ban hành quyết định...

Thẩm quyền về nội dung được hiểu là cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật có nội dung phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Thẩm quyền của mỗi chủ thể trong bộ máy nhà nước đã được phân công, phân cấp trong các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- *Có nội dung phù hợp với quy định của pháp luật.* Trên cơ sở thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung đã được pháp luật quy định, cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật bảo đảm nội dung văn bản đó phải phù hợp với Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật khác của cơ quan nhà nước cấp trên (cả chiều dọc và chiều ngang) và điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc gia nhập. Ví dụ: Quyết định của uỷ ban nhân dân cấp huyện phải có nội dung phù hợp với văn bản



quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương, của hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh và nghị quyết của hội đồng nhân dân cùng cấp. Nếu văn bản này có nội dung liên quan đến điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc gia nhập thì còn phải phù hợp với điều ước quốc tế đó.

- *Được ban hành đúng thể thức và kỹ thuật trình bày theo quy định của pháp luật.* Thể thức văn bản là tập hợp các thành phần cấu thành văn bản. Theo quy định của pháp luật hiện hành,<sup>(1)</sup> văn bản pháp luật có thể thức bao gồm những yếu tố sau: tiêu đề (quốc hiệu, tiêu ngữ); tên cơ quan ban hành; số, ký hiệu văn bản (có năm ban hành); địa danh, thời gian ban hành; tên loại văn bản; trích yếu; nội dung; viết đúng chính tả, ngữ pháp tiếng Việt và văn phong pháp luật; nơi nhận; chữ ký; đóng dấu (kể cả dấu chỉ mức độ mật, dấu chỉ mức độ khẩn...). Kỹ thuật trình bày văn bản bao gồm khổ giấy, kiểu trình bày, định lề trang văn bản, vị trí trình bày các thành phần thể thức, phong chữ, cỡ chữ, kiểu chữ và các chi tiết trình bày khác được áp dụng đối với văn bản soạn thảo trên máy vi tính sử dụng chương trình Microsoft Office Word và in ra giấy.

- *Tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về thủ tục xây dựng, ban hành và công bố văn bản.* Đối với văn bản pháp luật do các cơ quan có thẩm quyền ở trung ương và địa phương

---

(1). Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước; Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.



ban hành, thủ tục xây dựng, ban hành, công bố công khai văn bản phải tuân theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Các nội dung trên sẽ kiểm tra khi phát hiện văn bản được kiểm tra có nội dung trái pháp luật và kiến nghị xử lý theo thẩm quyền.

Đối với kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật có nội dung thuộc bí mật nhà nước, ngoài năm tiêu chí chung nói trên, văn bản này còn phải tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về thủ tục xác định độ mật của văn bản (Điều 6 Quyết định số 42/2009/QĐ-TTg ngày 16/3/2009 của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có nội dung thuộc bí mật nhà nước).

Trong quá trình kiểm tra, cơ quan kiểm tra còn xem xét về tính hợp lý của văn bản pháp luật như:

*Kiểm tra sự phù hợp của nội dung văn bản pháp luật với thực tiễn.* Đối tượng điều chỉnh của những văn bản quy phạm pháp luật là các quan hệ xã hội luôn vận động theo khuynh hướng và quy luật nhất định. Vì vậy, nội dung của văn bản quy phạm pháp luật dễ trở nên lạc hậu, không còn phù hợp là điều tất yếu xảy ra. Do đó, khi kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan kiểm tra cần xem xét, đánh giá về sự phù hợp của nội dung văn bản với thực tiễn để bảo đảm tính khả thi của văn bản đó khi được triển khai trên thực tế. Còn với văn bản áp dụng pháp luật, người kiểm tra phải xem xét kỹ về tính chất công việc xảy ra trên thực tiễn để đánh giá phương án mà chủ thể ban hành văn bản áp dụng pháp luật lựa chọn là phương án tối ưu nhất, đem lại hiệu quả tốt nhất cho công việc cần giải quyết.



Riêng văn bản quy phạm pháp luật, *cơ quan kiểm tra còn tiến hành xem xét về sự phù hợp của nội dung văn bản quy phạm pháp luật với các quy phạm xã hội khác*. Pháp luật và quy phạm xã hội khác (đạo đức, tôn giáo, tập quán...) luôn song song cùng tồn tại để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Với mục đích bảo đảm tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật, nội dung của văn bản đó phải phù hợp với các quy phạm xã hội khác. Các quy phạm xã hội như đạo đức, tôn giáo, phong tục, tập quán đều có giá trị riêng, ảnh hưởng sâu sắc đến hành vi xử sự của cá nhân. Do vậy, trong quá trình kiểm tra cần xem xét mối quan hệ giữa quy phạm pháp luật và các quy phạm xã hội khác để văn bản quy phạm pháp luật dễ dàng được thực thi trên thực tế.

#### **6.1.5. Quy trình kiểm tra văn bản pháp luật**

Kiểm tra văn bản là hoạt động diễn ra thường xuyên của chính cơ quan ban hành văn bản pháp luật, đồng thời khi có các sự kiện pháp lí như tình hình kinh tế - xã hội có sự thay đổi; khi cơ quan nhà nước cấp trên ban hành văn bản mới; khi có yêu cầu, kiến nghị, thông báo của cơ quan tổ chức, cá nhân thì cơ quan được phân công là đầu mối phải kịp thời tổ chức kiểm tra. Việc kiểm tra được tiến hành theo các bước sau:

##### **- Gửi văn bản kiểm tra**

Đối với văn bản pháp luật đã được cơ quan, người có thẩm quyền kí ban hành, khi phát hành văn bản, đơn vị phát hành văn bản có trách nhiệm đồng thời gửi văn bản cho đơn vị được phân công kiểm tra văn bản đó để thực hiện việc tự kiểm tra hoặc kiểm tra theo thẩm quyền. Đối với các văn bản liên tịch,



mặc dù không chủ trì soạn thảo và phát hành, nhưng là chủ thể phối hợp thì khi nhận được văn bản, Văn phòng của bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm sao gửi tới đơn vị được phân công kiểm tra để tự kiểm tra văn bản. Trường hợp các cơ quan, đơn vị nhận được yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc cơ quan thông tin đại chúng về những văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật hoặc do các chủ thể không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật như thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, thủ trưởng các đơn vị trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện ban hành thì cơ quan, đơn vị có trách nhiệm phải gửi ngay văn bản cho cơ quan, đơn vị được phân công kiểm tra văn bản đó.

*- Nhận văn bản kiểm tra*

Cơ quan, đơn vị được phân công nhiệm vụ kiểm tra khi nhận được văn bản phải vào “sổ văn bản đến”. Thông thường “sổ văn bản đến” khác với sổ công văn đến của cơ quan kiểm tra. Việc lập riêng sổ văn bản đến giúp người quản lý theo dõi, kiểm tra chính xác số văn bản mà cơ quan có thẩm quyền phát hành đã được tự kiểm tra, đồng thời cũng theo dõi được thời gian kiểm tra đối với văn bản đó.

*- Giao nhiệm vụ cho cấp dưới thực hiện tự kiểm tra*

Nhận được văn bản, lãnh đạo cơ quan, đơn vị được giao thực hiện hoạt động kiểm tra phân công cán bộ chuyên trách đảm nhiệm việc kiểm tra văn bản pháp luật. Tùy từng trường



hợp, việc kiểm tra văn bản có thể do cán bộ chuyên trách trực tiếp thực hiện hoặc giao cho cộng tác viên (đối với văn bản quy phạm pháp luật) trên cơ sở ý kiến đề xuất của cán bộ chuyên trách và sự đồng ý của lãnh đạo cơ quan, đơn vị thực hiện việc kiểm tra. Tuy nhiên, dù hoạt động kiểm tra được thực hiện theo phương án nào thì cán bộ chuyên trách vẫn là người chịu trách nhiệm theo dõi sát sao về toàn bộ các vấn đề có liên quan đến văn bản trong suốt quá trình kiểm tra, từ khâu giao văn bản cho đến kết quả xử lý cuối cùng, bao gồm: thời gian hoàn thành việc kiểm tra; kết quả và chất lượng thực hiện kiểm tra; tổ chức các cuộc họp nếu phát hiện văn bản được kiểm tra có nội dung trái pháp luật hoặc không đáp ứng được yêu cầu quản lý...

*- Tiến hành kiểm tra văn bản pháp luật*

Bước này do người kiểm tra (cán bộ chuyên trách hoặc cộng tác viên) thực hiện trên cơ sở đối chiếu tỉ mỉ, cân trọng từng nội dung văn bản được kiểm tra với văn bản làm cơ sở pháp lý để kiểm tra. Khi kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật liên tịch do các cơ quan hữu quan ban hành, cơ quan, đơn vị có trách nhiệm tự kiểm tra các nội dung thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của ngành mình, đồng thời phối hợp với các cơ quan hữu quan kiểm tra toàn bộ nội dung văn bản quy phạm pháp luật.

Sau khi kiểm tra, người kiểm tra phải ký tên vào góc trên của văn bản để xác nhận đã thực hiện việc kiểm tra và đưa tên văn bản vào danh mục văn bản đã kiểm tra để theo dõi. Nếu không phát hiện dấu hiệu trái pháp luật hoặc bất hợp lý người kiểm tra nộp kết luận văn bản không trái pháp luật về bộ phận lưu trữ kết quả kiểm tra. Nếu phát hiện dấu hiệu bất hợp pháp



và bất hợp lí của văn bản, người kiểm tra phải tiến hành các bước sau đây:

+ *Bước 1*: Lập phiếu kiểm tra văn bản. Phiếu kiểm tra văn bản chính là báo cáo tóm tắt của người kiểm tra về kết quả kiểm tra văn bản có dấu hiệu trái pháp luật bao gồm những nội dung sau: tên người kiểm tra văn bản; tên văn bản được kiểm tra và văn bản làm cơ sở pháp lí để kiểm tra; nội dung trái pháp luật hoặc bất hợp lí của văn bản được kiểm tra; ý kiến nhận xét của người kiểm tra về nội dung bất hợp pháp, bất hợp lí hoặc không hợp lí của văn bản; đề xuất hướng xử lí nội dung trái pháp luật hoặc không hợp lí (đình chỉ thi hành, hủy bỏ, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung toàn bộ hay một phần của văn bản); các biện pháp khắc phục hậu quả do việc ban hành, thực hiện văn bản trái pháp luật gây ra, đề xuất hướng xử lí trách nhiệm của cơ quan, người tham mưu soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, trình, thông qua, kí, ban hành văn bản trái pháp luật.

+ *Bước 2*: Sau khi lập phiếu kiểm tra, người kiểm tra có trách nhiệm lập và hoàn thiện hồ sơ về văn bản có nội dung trái pháp luật trình lãnh đạo cơ quan được giao làm đầu mối tự kiểm tra. Hồ sơ văn bản trái pháp luật bao gồm: văn bản được kiểm tra, văn bản làm cơ sở pháp lí cho việc kiểm tra, phiếu kiểm tra văn bản.

+ *Bước 3*: Lãnh đạo cơ quan được giao nhiệm vụ kiểm tra có trách nhiệm xem xét nội dung trái pháp luật và thông báo ngay cho đơn vị tham mưu, trình văn bản, đồng thời tổ chức cuộc họp trao đổi, thảo luận với cơ quan, người ban hành văn bản để thống nhất những nội dung trái pháp luật hoặc không hợp lí, các biện



pháp xử lý và chuẩn bị dự thảo văn bản xử lý, báo cáo với chủ thể đã ban hành văn bản nhằm kịp thời xử lý theo thẩm quyền.

+ *Bước 4:* Lãnh đạo cơ quan, đơn vị có nhiệm vụ kiểm tra báo cáo với cơ quan có thẩm quyền kiểm tra về kết quả kiểm tra và kiến nghị xử lý văn bản pháp luật có nội dung trái pháp luật.

- *Kiến nghị xử lý nội dung trái pháp luật hoặc không hợp lý của văn bản*

Sau khi thống nhất được những nội dung trái pháp luật và không hợp lý của văn bản, tùy theo mức độ khác nhau, cơ quan, đơn vị kiểm tra đề xuất các biện pháp xử lý tương xứng như: đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản; sửa đổi; bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản; hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản. Đối với văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật và văn bản được ban hành bởi các cơ quan không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngay tại thời điểm ban hành đã trái thẩm quyền hình thức và nội dung, do đó việc xử lý đối với loại văn bản này luôn áp dụng biện pháp hủy bỏ và bồi thường nếu gây thiệt hại.

- *Kiến nghị xử lý đối với cơ quan, người tham mưu soạn thảo và cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản trái pháp luật*

Căn cứ nội dung trái pháp luật của văn bản và tính chất, mức độ thiệt hại trên thực tế do văn bản trái pháp luật gây ra, cơ quan, đơn vị có nhiệm vụ kiểm tra kiến nghị với cơ quan, người đã ban hành văn bản bất hợp pháp, bất hợp lý phải kịp thời áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do văn bản bất



hợp pháp, bất hợp lí gây ra đồng thời xác định hình thức, mức độ xử lí (trách nhiệm kỉ luật, trách nhiệm dân sự,...) đối với cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản đó.

## **6.2. RÀ SOÁT VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

### **6.2.1. Khái niệm rà soát văn bản pháp luật**

Trong những năm qua, nhằm đáp ứng các yêu cầu của quá trình quản lí đất nước trong tình hình mới, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành một số lượng rất lớn văn bản quy phạm pháp luật, góp phần hình thành và hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia, tạo cơ sở pháp lí cho công cuộc đổi mới đất nước. Bên cạnh những kết quả to lớn đã đạt được, do nhiều nguyên nhân khác nhau, hệ thống pháp luật của nước ta hiện nay vẫn còn bộc lộ nhiều khiếm khuyết và hạn chế như: công kênh, khó tiếp cận; nhiều tầng nấc, nhiều hình thức văn bản, thường xuyên thay đổi; văn bản hết hiệu lực và còn hiệu lực đan xen lẫn nhau; có nhiều văn bản mâu thuẫn, chồng chéo; văn bản cấp dưới trái với văn bản cấp trên; nhiều văn bản, nhiều quy phạm pháp luật lạc hậu hoặc không phù hợp với thực tiễn cuộc sống nhưng chưa được sửa đổi, thay thế kịp thời; chưa đáp ứng được các yêu cầu của công cuộc đổi mới toàn diện đời sống kinh tế - xã hội và tiến trình hội nhập quốc tế, đặc biệt trong điều kiện Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của nhiều tổ chức quốc tế.

Để khắc phục các hạn chế nêu trên, bên cạnh việc thực hiện đồng thời các biện pháp nhằm đổi mới và nâng cao kĩ thuật lập pháp, tăng cường công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, còn cần phải đặc biệt quan tâm tới việc rà soát, hệ thống



hóa văn bản quy phạm pháp luật tiến tới hoàn thiện hệ thống pháp luật đã được ban hành.

Hiện nay hoạt động rà soát được pháp luật hiện hành quy định và đặt ra yêu cầu bắt buộc, thường xuyên đối với văn bản quy phạm pháp luật.

*Rà soát văn bản pháp luật là việc xem xét, đối chiếu, đánh giá các quy định của văn bản được rà soát với văn bản là căn cứ để rà soát, tình hình phát triển kinh tế - xã hội nhằm phát hiện, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp.<sup>(1)</sup>*

#### **6.2.2. Cơ sở tiến hành rà soát văn bản quy phạm pháp luật**

##### **- Cơ sở tiến hành rà soát thường xuyên**

Văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân ban hành phải được thường xuyên rà soát để kịp thời xem xét, kiến nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ hoặc bãi bỏ khi:

+ Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên được ban hành, sửa đổi, bổ sung làm thay đổi nội dung văn bản quy phạm pháp luật của cấp dưới;

+ Đối tượng điều chỉnh của văn bản được rà soát không còn;

---

(1).Xem: Khoản 5 Điều 2 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.



- + Quy định cụ thể của văn bản được rà soát không còn phù hợp;
- + Quy định của văn bản được rà soát cần được ban hành bằng hình thức văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn;
- + Phát sinh các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh nhưng chưa có quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Cơ quan có trách nhiệm thường xuyên rà soát văn bản quy phạm pháp luật tự phát hiện hoặc nhận được thông tin, yêu cầu, kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân về văn bản quy phạm pháp luật chứa nội dung có dấu hiệu trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp.

Ngoài ra, rà soát thường xuyên còn được tiến hành khi cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản mới mà trong văn bản đó chưa chỉ rõ những văn bản nào trước đây bị hủy bỏ, bãi bỏ, thay thế thì cũng phải tiến hành rà soát toàn bộ các văn bản liên quan đến lĩnh vực văn bản mới điều chỉnh đã được ban hành trước đây.

*- Cơ sở tiến hành rà soát theo chuyên đề, lĩnh vực*

Việc rà soát văn bản quy phạm pháp luật theo chuyên đề, lĩnh vực được tiến hành khi nhận được yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm thực hiện một văn bản mới thuộc một lĩnh vực.

*Ví dụ:* Trong những năm qua một số chuyên đề và lĩnh vực đã được rà soát, có thể kể đến như: rà soát văn bản để thi hành văn bản liên quan đến biển, đảo; rà soát văn bản liên quan đến công tác quy hoạch, đầu tư, xây dựng, ma túy; rà soát văn bản thuộc các lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp; rà soát văn bản liên quan đến bình đẳng giới, cơ quan đại diện ngoại giao...



Trên cơ sở kết quả của những đợt rà soát này, nhiều bộ, ngành và địa phương đã có những phát hiện về sự mâu thuẫn, chồng chéo, không còn phù hợp... của các văn bản thuộc lĩnh vực quản lý của bộ, ngành mình và văn bản do địa phương ban hành từ đó đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc ban hành văn bản mới.

*- Cơ sở tiến hành tổng rà soát*

Căn cứ vào yêu cầu của việc xem xét, đánh giá hệ thống pháp luật trong từng giai đoạn phát triển của đất nước để đề ra chiến lược xây dựng hệ thống pháp luật trong các giai đoạn tiếp theo thì tiến hành tổng rà soát hệ thống pháp luật và tổng rà soát được tiến hành theo quyết định (yêu cầu) của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

**6.2.3. Nội dung rà soát văn bản quy phạm pháp luật**

Khi tiến hành rà soát văn bản quy phạm pháp luật, người thực hiện rà soát cần xem xét, đánh giá những nội dung sau đây:

- Rà soát hiệu lực của văn bản được rà soát, bao gồm xác định rõ các trường hợp văn bản còn hiệu lực, văn bản hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần. Văn bản được xác định hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần trong các trường hợp sau:

+ Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản được rà soát;

+ Văn bản được rà soát đã được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng văn bản mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó;

+ Văn bản được rà soát bị bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền;



+ Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực.

- Rà soát phần căn cứ ban hành của văn bản được rà soát

+ Xác định các văn bản thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung văn bản là căn cứ ban hành của văn bản được rà soát;

+ Xác định các văn bản khác mới được ban hành có quy định liên quan đến quy định của văn bản được rà soát.

- Rà soát về thẩm quyền ban hành văn bản được rà soát

Xem xét sự phù hợp về thẩm quyền ban hành văn bản được rà soát với quy định của văn bản là căn cứ pháp lý để rà soát, bao gồm thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung.

- Rà soát phần nội dung của văn bản được rà soát

Xem xét, xác định những nội dung của văn bản được rà soát có quy định trái, chồng chéo, mâu thuẫn với quy định của văn bản là căn cứ pháp lý để rà soát.

Trường hợp các văn bản là căn cứ pháp lý để rà soát có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn; nếu các văn bản là căn cứ pháp lý để rà soát do một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản được ban hành sau.

Sau khi rà soát, cơ quan tiến hành hoạt động này lập danh mục các văn bản quy phạm pháp luật còn hiệu lực, hết hiệu lực, danh mục những nội dung cần sửa đổi, bổ sung, đình chỉ thi hành, bãi bỏ.



### 6.3. XỬ LÝ VĂN BẢN PHÁP LUẬT

Sau khi tiến hành kiểm tra, nếu phát hiện văn bản pháp luật khiếm khuyết, cơ quan có thẩm quyền sẽ xử lý đối với văn bản đó. Xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết là việc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tiến hành giải quyết đối với văn bản pháp luật có dấu hiệu bất hợp pháp, bất hợp lý, theo thủ tục, nguyên tắc pháp luật quy định nhằm đình chỉ thi hành, hủy bỏ, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, đính chính, thay thế một phần hoặc toàn bộ đối với văn bản pháp luật, đồng thời xem xét, xử lý trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể ban hành, tham mưu soạn thảo văn bản pháp luật đó.

Văn bản pháp luật khiếm khuyết được hiểu là văn bản “còn thiếu sót, chưa hoàn chỉnh”<sup>(1)</sup> không bảo đảm tiêu chí về chất lượng mà Nhà nước yêu cầu.

#### 6.3.1. Những khiếm khuyết của văn bản pháp luật

Công tác ban hành văn bản pháp luật trên thực tế vẫn còn nhiều bất cập, ảnh hưởng tới chất lượng và hiệu lực của văn bản pháp luật. Tình trạng văn bản pháp luật được ban hành có nội dung mâu thuẫn, chồng chéo, trái pháp luật vẫn xảy ra ở nhiều nơi, nhiều cấp; nội dung văn bản pháp luật không phù hợp với thực trạng và quy luật vận động của các quan hệ xã hội; văn bản sai về hình thức hoặc không tuân thủ nghiêm chỉnh những quy định của pháp luật về thủ tục ban hành và quản lý văn bản vẫn là vấn đề phổ biến... Việc ban hành những

---

(1).Xem: Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hoá Việt Nam, *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hoá thông tin, 1998, tr. 903.



văn bản pháp luật khiếm khuyết trên đây xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau.

Trước hết, đối tượng điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật là các quan hệ xã hội phong phú, đa dạng, luôn tồn tại khách quan. Vì thế việc nắm bắt thực trạng và phán đoán quy luật vận động của các quan hệ xã hội là rất khó khăn phụ thuộc vào nhiều yếu tố dẫn tới nội dung văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp với tình hình thực tế, trở nên lạc hậu là tất yếu;

Hơn nữa, do người soạn thảo còn hạn chế về trình độ chuyên môn, về việc sử dụng ngôn ngữ cũng như những kỹ năng pháp lý khác thậm chí còn không tuân thủ nghiêm chỉnh những quy định của pháp luật về thủ tục ban hành cũng như quản lý văn bản pháp luật. Vì vậy, đây là nguyên nhân chủ quan dẫn tới việc ban hành văn bản pháp luật vi phạm về thủ tục và không bảo đảm tính hợp lý của văn bản.

Các quy định của pháp luật hiện hành về công tác ban hành văn bản pháp luật nhất là văn bản áp dụng pháp luật còn chưa đầy đủ thậm chí quy định rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, vì thế đã gây khó khăn trong việc ban hành ra chúng. Hiện nay, Nhà nước chưa ban hành văn bản pháp luật có hiệu lực pháp luật cao quy định đầy đủ về thể thức trình bày văn bản pháp luật cho nên trên thực tế thể thức của văn bản pháp luật không thống nhất.

Bên cạnh đó, trong quá trình ban hành văn bản pháp luật đôi khi các cơ quan soạn thảo còn lồng ghép lợi ích cục bộ của từng cấp, từng ngành vào nội dung văn bản.

Xuất phát từ những nguyên nhân trên đây, việc ban hành văn bản pháp luật khiếm khuyết đã xảy ra khá phổ biến ở nhiều



cấp, nhiều ngành buộc các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền phải sử dụng biện pháp thích hợp để xử lý nhằm hoàn thiện chúng.

Trên cơ sở những yêu cầu về chất lượng của văn bản pháp luật được trình bày ở Chương 1, có thể xác định văn bản pháp luật khiếm khuyết là văn bản có một trong những biểu hiện sau đây:

#### ***6.3.1.1. Văn bản pháp luật không đáp ứng yêu cầu về chính trị***

Trước hết, đó là các văn bản pháp luật (chủ yếu là văn bản quy phạm pháp luật) có nội dung không phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng. Một văn bản pháp luật được ban hành nhưng có nội dung không phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng bị coi là khiếm khuyết và buộc cơ quan có thẩm quyền phải tiến hành xử lý.

Bên cạnh đó, văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp với ý chí và lợi ích chính đáng của nhân dân cũng bị coi là khiếm khuyết về chính trị.

#### ***6.3.1.2. Văn bản pháp luật không đáp ứng yêu cầu về pháp lý (bất hợp pháp)***

##### ***- Sai hoặc thiếu căn cứ pháp lý***

Căn cứ pháp lý là chuẩn mực pháp luật bảo đảm tính hợp pháp cho văn bản quy phạm pháp luật được ban hành. Thực tế hiện nay cho thấy, văn bản quy phạm pháp luật đã hết hiệu lực pháp lý nhưng vẫn được viện dẫn làm căn cứ để ban hành văn bản pháp luật khác. Có trường hợp cơ quan ban hành văn bản pháp luật còn viện dẫn văn bản hành chính thông thường và



văn bản của các tổ chức xã hội làm căn cứ pháp lí. Phổ biến hơn là trường hợp viện dẫn thiếu hoặc viện dẫn sai căn cứ pháp lí về thẩm quyền hoặc nội dung ban hành văn bản pháp luật.

*- Văn bản pháp luật vi phạm thẩm quyền ban hành*

Văn bản pháp luật vi phạm thẩm quyền bao gồm vi phạm thẩm quyền về hình thức và vi phạm thẩm quyền về nội dung.

Văn bản pháp luật vi phạm thẩm quyền về hình thức là văn bản có thể loại không đúng theo quy định của pháp luật hiện hành.

Trước hết, đó là việc cơ quan ban hành văn bản sử dụng thể loại văn bản pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của chủ thể khác. Ví dụ: Hội đồng nhân dân ban hành quyết định; uỷ ban nhân dân ban hành nghị quyết...

Bên cạnh đó, vi phạm thẩm quyền về hình thức còn thể hiện ở việc sử dụng văn bản hành chính như công văn, thông báo... để đặt ra các quy phạm pháp luật. Dấu hiệu khiếm khuyết này hiện nay khá phổ biến đối với những văn bản pháp luật không chỉ do cấp địa phương mà cả cấp trung ương ban hành.

Mặt khác, việc ban hành văn bản pháp luật vi phạm về hình thức còn có thể xảy ra trong trường hợp chủ thể sử dụng tên văn bản pháp luật thuộc quyền nhưng không phù hợp với nội dung giải quyết (không đúng vai trò của văn bản). Ví dụ: ban hành quyết định thay cho lệnh khám nơi cất giấu tang vật vi phạm, hay ban hành quyết định để chỉ đạo cấp dưới về chuyên môn, nghiệp vụ...

Ngoài ra, trong một số trường hợp cá biệt, còn có thể gặp tình trạng các cơ quan nhà nước sử dụng thể loại văn bản



không do pháp luật quy định đề đặt ra quy định pháp luật, như: Ủy ban nhân dân ban hành thông tri,...

Vi phạm thẩm quyền về nội dung được hiểu là cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật giải quyết công việc không thuộc thẩm quyền mà pháp luật trao cho. Thẩm quyền nội dung ban hành văn bản pháp luật bắt nguồn từ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể từ phạm vi quản lý ngành, lĩnh vực của mỗi cơ quan và người có thẩm quyền được quy định trong Hiến pháp, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước. Biểu hiện cụ thể về vi phạm thẩm quyền nội dung trên thực tế cũng khá đa dạng và phong phú.

Trước hết, sự vi phạm thẩm quyền nội dung thể hiện ở việc cơ quan ban hành văn bản pháp luật giải quyết công việc hoàn toàn không thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chủ thể. Ví dụ: Thủ trưởng các đơn vị trực thuộc bộ như cục, vụ, viện, văn phòng... ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài ra, văn bản pháp luật vi phạm về thẩm quyền nội dung còn thể hiện trong việc chủ thể ban hành văn bản để giải quyết công việc vượt thẩm quyền mà pháp luật quy định đối với chủ thể đó.

*- Văn bản pháp luật có nội dung trái với quy định của pháp luật*

Có nhiều biểu hiện về nội dung của văn bản pháp luật trái với quy định pháp luật hiện hành.

*Trước hết*, nội dung trái quy định pháp luật hiện hành thể hiện trong việc không viện dẫn hoặc viện dẫn sai những văn bản làm cơ sở pháp lý của văn bản đó. Ví dụ: Trong Quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh A về quản lý, khai thác và bảo vệ tài nguyên



khoáng sản trên địa bàn tỉnh, phần căn cứ pháp lí chỉ nêu Luật Tổ chức chính quyền địa phương mà không viện dẫn Luật Bảo vệ môi trường là văn bản quy định trực tiếp về thẩm quyền của uỷ ban nhân dân tỉnh trong lĩnh vực này.

*Thứ hai*, nội dung của văn bản pháp luật trái với quy định pháp luật hiện hành thể hiện rõ nét trong trường hợp nội dung văn bản quy phạm pháp luật của cấp dưới trái với nội dung văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên; văn bản hành chính có các quy định mang tính quy phạm trái với các quy phạm pháp luật hiện hành.

*- Văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc tham gia*

Hiện nay dấu hiệu này rất cần được xem xét trong quá trình xử lí văn bản quy phạm pháp luật. Vì muốn thực hiện tốt các cam kết quốc tế, Việt Nam không chỉ tiến hành việc nội luật hoá mà còn phải rà soát nhằm phát hiện văn bản quy phạm pháp luật hiện hành nào chưa phù hợp để sửa đổi, bổ sung thậm chí bãi bỏ, thay thế bằng văn bản khác. Kể từ khi kí kết Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ, cũng như trở thành thành viên chính thức của nhiều tổ chức quốc tế, Việt Nam đã và đang rà soát tất cả các văn bản pháp luật quy định về lĩnh vực thương mại và các lĩnh vực khác có liên quan để bảo đảm tính tương thích, đồng bộ trong quá trình triển khai thực hiện các cam kết quốc tế.

Như vậy, nếu văn bản quy phạm pháp luật nào chưa phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc tham gia thì đó là lí do để cơ quan có thẩm quyền tiến hành xử lí



bằng biện pháp sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ và ban hành mới những văn bản có liên quan đến điều ước quốc tế đó.

*- Văn bản pháp luật vi phạm các quy định về hình thức và thủ tục ban hành*

Văn bản pháp luật có thể thức hình thức không đúng quy định của pháp luật biểu hiện thông qua sai phạm về cách trình bày trong từng đề mục như: Văn bản quy phạm pháp luật không có năm ban hành trong đề mục số, kí hiệu văn bản; viết địa danh ban hành văn bản không đúng (ví dụ: thành phố Hà Nội, ngày... tháng... năm...); trích yếu nội dung văn bản viết in nghiêng...

Văn bản pháp luật vi phạm về thủ tục ban hành hoặc không thực hiện những thủ tục là cơ sở để xác định tính hợp pháp cho văn bản áp dụng pháp luật, như: không thành lập hội đồng kỉ luật trước khi ra quyết định kỉ luật công chức; không thành lập hội đồng tuyển chọn thẩm phán trước khi ra quyết định bổ nhiệm thẩm phán...

**6.3.1.3. Văn bản pháp luật không đáp ứng yêu cầu về khoa học (bất hợp lí)**

*- Văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp với thực tiễn*

Đây là những văn bản mà trong đó có các quy định cao hơn hoặc thấp hơn thực trạng kinh tế - xã hội, không phù hợp với đời sống vật chất và ý thức xã hội, gây cản trở cho tiến trình phát triển. Những văn bản pháp luật (chủ yếu là văn bản quy phạm pháp luật) có dấu hiệu này thường không có tính khả thi, không thể biến thành hiện thực trong thực tiễn. Có thể có những văn bản chỉ một số phần thuộc nội dung văn bản không phù hợp, cũng có thể là toàn bộ văn bản không phù hợp với



thực trạng kinh tế - xã hội. Sự khiếm khuyết này của văn bản quy phạm pháp luật mang tính tất yếu bởi các quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh luôn luôn vận động theo quy luật khách quan, luôn tồn tại trước, là nền tảng và mang tính quyết định để văn bản pháp luật được ban hành. Sự không phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật đối với điều kiện kinh tế - xã hội có thể là chứa đựng những quy định cao hơn hoặc có thể là quy định lạc hậu hơn. Cả hai trạng thái này đều dẫn tới hậu quả là kìm hãm sự phát triển của toàn xã hội.

- *Văn bản pháp luật cũng không đáp ứng yêu cầu về khoa học khi có nội dung không phù hợp với truyền thống đạo đức, phong tục, tập quán tốt đẹp của dân tộc.* Đây chính là biểu hiện của sự không phù hợp giữa pháp luật với đạo đức. Pháp luật là công cụ hữu hiệu để nhà nước thực hiện chức năng quản lý xã hội nhưng pháp luật lại không phải là yếu tố duy nhất để điều chỉnh xã hội. Các quy phạm xã hội khác như đạo đức, tôn giáo... cũng có vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Do vậy, để bảo đảm tính khả thi cho văn bản pháp luật, trong quá trình ban hành cũng như tổ chức việc thực hiện văn bản pháp luật, các chủ thể có thẩm quyền cần thể hiện sự dung hoà mối quan hệ giữa pháp luật và các yếu tố trên. Tuy nhiên trên thực tế không phải khi nào chủ thể ban hành văn bản pháp luật cũng thực hiện có hiệu quả yêu cầu này. Vì thế, trường hợp văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp với phong tục, truyền thống, đạo đức tốt đẹp của dân tộc cũng dễ dàng xảy ra và làm mất đi tính khả thi của những văn bản đó. Đây cũng là một dạng khiếm khuyết của văn bản cần được chủ thể có thẩm quyền xem xét trong quá trình tiến hành xử lý văn bản pháp luật.



*- Khiếm khuyết về ngôn ngữ và kỹ thuật trình bày văn bản*

Kỹ thuật pháp lý là yếu tố có vai trò khá quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng của từng văn bản pháp luật. Tính logic, chặt chẽ về nội dung, đúng quy tắc về ngôn ngữ, phân chia sắp xếp hợp lý chính là những yêu cầu cơ bản của kỹ thuật pháp lý. Một văn bản pháp luật khiếm khuyết về kỹ thuật pháp lý có thể xảy ra các trường hợp: nội dung không đầy đủ về các chủ đề được đặt ra; nội dung không tập trung, thống nhất (tản mạn, vụn vặt); nội dung không rõ ràng, thiếu mạch lạc, thiếu chính xác; việc phân chia, sắp xếp nội dung văn bản không bảo đảm tính logic chặt chẽ; sử dụng ngôn ngữ không chuẩn theo quy tắc...

### **6.3.2. Nguyên tắc xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết**

Khi xử lý những văn bản pháp luật khiếm khuyết, cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền phải tuân theo những nguyên tắc nhất định.

*- Nguyên tắc khách quan, toàn diện, đúng pháp luật*

Nguyên tắc này bảo đảm cho việc hạn chế tới mức thấp nhất những thiệt hại có thể xảy ra cho xã hội khi thực hiện những văn bản pháp luật khiếm khuyết.

Các văn bản trái pháp luật phải bị đình chỉ thi hành ngay và phải bị bãi bỏ, huỷ bỏ kịp thời. Đồng thời, cũng cần tiến hành ngay những biện pháp cần thiết để khắc phục hậu quả nhằm khôi phục các quyền và lợi ích chính đáng của các cá nhân, tổ chức đã bị xâm hại.

Nghiêm cấm cơ quan, tổ chức và cá nhân can thiệp trái pháp luật vào quá trình xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết.



*- Nguyên tắc nhanh chóng, kịp thời*

Những văn bản trái pháp luật phải được cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản thông báo ngay cho cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản để tự kiểm tra và xử lý. Tuy nhiên, do pháp luật hiện nay chưa có quy định về thời hạn này nên trên thực tế, thời hạn gửi thông báo văn bản pháp luật được thực hiện không thống nhất và nhiều khi không kịp thời.

*- Nguyên tắc chịu trách nhiệm trước Nhà nước của cơ quan, cá nhân ban hành và xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết*

Cơ quan, người có thẩm quyền có lỗi trong việc ban hành văn bản pháp luật sai trái hoặc không kịp thời phát hiện và xử lý văn bản pháp luật sai trái, phải chịu trách nhiệm trước Nhà nước về văn bản sai trái của mình; nếu văn bản pháp luật sai trái hoặc quyết định xử lý trái pháp luật đã gây hậu quả trên thực tế thì phải chịu trách nhiệm về việc khắc phục hậu quả đó.

### **6.3.3. Thẩm quyền xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết**

Hiện nay, thẩm quyền xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết được quy định rải rác ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như: Hiến pháp năm 2013, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Nhìn chung, thẩm quyền xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết được quy định trong những văn bản trên đều theo những nguyên tắc nhất định.



#### **6.3.3.1. Cấp trên có thẩm quyền xử lý đối với văn bản pháp luật do cấp dưới ban hành**

Nguyên tắc này áp dụng cho hầu hết các cơ quan nhà nước, trừ trường hợp Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất không có cấp trên.

Theo nguyên tắc này, Quốc hội có quyền bãi bỏ văn bản pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền bãi bỏ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; bãi bỏ nghị quyết sai trái của hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân và chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ.

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong quá trình kiểm tra văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ, hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp tỉnh về những nội dung có liên quan đến ngành, lĩnh vực do mình phụ trách, nếu phát hiện văn bản



khiểm khuyết thì có quyền kiến nghị với bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ khác bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hay toàn bộ văn bản, nếu kiến nghị không được chấp nhận thì trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật...

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của uỷ ban nhân dân, chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của hội đồng nhân dân cấp huyện.

Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản trái pháp luật của các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân tỉnh và văn bản trái pháp luật của uỷ ban nhân dân, chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện; đình chỉ việc thi hành văn bản trái pháp luật của hội đồng nhân dân cấp huyện, báo cáo uỷ ban nhân dân cấp tỉnh để đề nghị hội đồng nhân dân cấp tỉnh bãi bỏ.

Hội đồng nhân dân cấp huyện có quyền bãi bỏ quyết định, chỉ thị của uỷ ban nhân dân cùng cấp và nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp xã.

Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản trái pháp luật của các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân huyện và văn bản trái pháp luật của uỷ ban nhân dân, chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã; đình chỉ việc thi hành văn bản trái pháp luật của hội đồng nhân dân cấp xã, báo cáo uỷ ban nhân dân cấp huyện để đề nghị hội đồng nhân dân cấp huyện bãi bỏ.



Toà án nhân dân cấp trên có quyền ra quyết định để huỷ bỏ văn bản do toà án nhân dân cấp dưới ban hành nếu có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

***6.3.3.2. Cơ quan ban hành văn bản pháp luật có quyền tự xử lý các văn bản pháp luật do mình ban hành khi bị khiếm khuyết***

Thông qua hoạt động kiểm tra, nếu cơ quan ban hành văn bản phát hiện được những văn bản do mình ban hành có dấu hiệu khiếm khuyết, sẽ phải ban hành văn bản pháp luật khác để xử lý. Ví dụ: Ủy ban nhân dân tỉnh A ban hành quyết định để bãi bỏ những quyết định quy định về ưu đãi và khuyến khích đầu tư không phù hợp với Luật Đầu tư năm 2014.

Nguyên tắc xác định thẩm quyền xử lý thuộc về chính cơ quan ban hành văn bản khiếm khuyết sẽ không áp dụng trong trường hợp Toà án ban hành bản án và quyết định khiếm khuyết. Toà án không có quyền tự xử lý với những bản án và quyết định do mình ban hành mà phải do toà án cấp trên xử lý (trừ văn bản do Toà án nhân dân tối cao ban hành).

***6.3.3.3. Toà án nhân dân có thẩm quyền xử lý đối với một số văn bản áp dụng pháp luật do cơ quan hành chính nhà nước ban hành khi có vi phạm pháp luật***

Đối tượng bị khởi kiện ra toà án nhân dân là các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền.<sup>(1)</sup> Văn bản áp dụng pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước bị khởi kiện ra toà

---

(1) Xem: Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.



án nhân dân, nếu có đầy đủ chứng cứ để khẳng định dấu hiệu vi phạm pháp luật thì toà án nhân dân sẽ ra bản án để huỷ bỏ văn bản pháp luật đó.

#### **6.3.4. Cách thức xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết**

Văn bản pháp luật được ban hành bởi nhiều cơ quan và cá nhân có thẩm quyền. Do vậy cách thức xử lý các loại văn bản pháp luật có dấu hiệu khiếm khuyết cũng khác nhau.

##### ***6.3.4.1. Căn cứ lựa chọn cách thức xử lý văn bản pháp luật***

Trong quá trình xác định thẩm quyền xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết, cần phải xem xét đến tính chất, mức độ của mỗi dạng khiếm khuyết để lựa chọn các biện pháp xử lý phù hợp nhất.

##### ***- Căn cứ tính chất khiếm khuyết trong văn bản***

Thông thường đối với những văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng sẽ bị bãi bỏ, thay thế.

Văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp nguyện vọng và lợi ích chính đáng của nhân dân lao động có thể bị sửa đổi, thay thế, bãi bỏ.

Văn bản trái pháp luật như vi phạm thẩm quyền ban hành, nội dung trái với văn bản có hiệu lực pháp luật cao hơn, tức là có vi phạm nghiêm trọng tới mức không thể chấp nhận giá trị pháp lý của nó, sẽ lựa chọn giải pháp xử lý là huỷ bỏ.

Văn bản pháp luật sai phạm về hình thức, nếu chỉ sai về thể loại mà nội dung phù hợp thì sửa đổi, còn nội dung được giữ lại để đưa vào văn bản mới. Trường hợp sai về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản thì sửa đổi, bổ sung cho phù hợp quy định hiện hành.



Văn bản pháp luật vi phạm thủ tục ban hành thì bãi bỏ (nếu là văn bản quy phạm pháp luật) hoặc huỷ bỏ (nếu là văn bản áp dụng pháp luật). Trong trường hợp văn bản vi phạm thủ tục ban hành mà sự vi phạm này làm mất cơ sở pháp lý của việc giải quyết công việc phát sinh thì huỷ bỏ và đình chỉ việc giải quyết.

Văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp thực tiễn, nếu chỉ một bộ phận trong văn bản không phù hợp thì cơ quan ban hành văn bản này áp dụng biện pháp sửa đổi, bổ sung, còn nếu đại đa số nội dung văn bản không phù hợp thì bãi bỏ, thay thế bằng văn bản pháp luật khác cho phù hợp.

Văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc tham gia thì sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, thay thế.

Văn bản pháp luật có nội dung mâu thuẫn, chồng chéo xử lý bằng cách sửa đổi, bổ sung.

Các quy phạm pháp luật rải rác trong các văn bản được ban hành dưới thể loại không phải là văn bản quy phạm pháp luật thì cần hợp nhất theo lĩnh vực điều chỉnh vào một văn bản.

Văn bản pháp luật có kỹ thuật pháp lý thấp như ngôn ngữ không chuẩn, phân chia, sắp xếp không logic, chặt chẽ, giải pháp xử lý là sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng văn bản khác.

Văn bản pháp luật có nội dung không phù hợp truyền thống đạo đức, văn hoá và phong tục đạo đức tốt đẹp của dân tộc áp dụng biện pháp sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

*- Căn cứ mức độ khiếm khuyết trong văn bản*

Nếu văn bản pháp luật có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm



trọng thì phải xử lý bằng biện pháp huỷ bỏ; ít nghiêm trọng thì sửa đổi, bổ sung.

Nếu phần lớn văn bản pháp luật có sự khiếm khuyết thì áp dụng biện pháp bãi bỏ, thay thế bằng văn bản khác; nếu chỉ một bộ phận nhỏ trong văn bản pháp luật khiếm khuyết thì sửa đổi, bổ sung.

***- Căn cứ thẩm quyền xử lý***

Cấp trên có thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử lý như huỷ bỏ, bãi bỏ, tạm đình chỉ thi hành, đình chỉ thi hành văn bản pháp luật của cấp dưới.

Cơ quan ban hành văn bản pháp luật cũng có thẩm quyền xử lý với biện pháp huỷ bỏ, bãi bỏ, tạm đình chỉ thi hành, đình chỉ thi hành, sửa đổi, bổ sung; ngoài ra còn có quyền thay thế văn bản mình ban hành bằng văn bản pháp luật khác.

Toà án nhân dân có quyền huỷ bỏ một số văn bản áp dụng pháp luật do cơ quan hành chính nhà nước ban hành.

***- Căn cứ bản chất của mỗi biện pháp xử lý***

Có rất nhiều biện pháp để xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết như huỷ bỏ, bãi bỏ, đình chỉ, tạm đình chỉ, thay thế, sửa đổi, bổ sung. Mỗi biện pháp xử lý có vai trò, bản chất khác nhau và có ảnh hưởng lớn đến hiệu lực pháp luật của văn bản pháp luật. Do vậy, trong quá trình xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết các cơ quan cần hiểu rõ về vai trò, bản chất của mỗi biện pháp để áp dụng cho phù hợp.

***6.3.4.2. Các biện pháp xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết***

Dựa vào tính chất, mức độ khiếm khuyết của văn bản pháp luật và bản chất của mỗi biện pháp xử lý, chủ thể có thẩm



quyền lựa chọn một trong những biện pháp sau để xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết.

*- Huỷ bỏ*

Huỷ bỏ là biện pháp xử lý được áp dụng đối với văn bản áp dụng pháp luật có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng như: nội dung của văn bản pháp luật bất hợp pháp; ban hành văn bản trái thẩm quyền nội dung; sai phạm về thủ tục ban hành dẫn đến làm mất cơ sở pháp lý của việc giải quyết công việc phát sinh (không thành lập hội đồng kỉ luật trước khi ra quyết định kỉ luật công chức...).

Khi áp dụng biện pháp huỷ bỏ, hậu quả pháp lý xảy ra là văn bản pháp luật sẽ bị hết hiệu lực pháp luật kể từ thời điểm văn bản này được ban hành. Tức là phủ nhận giá trị pháp lý của văn bản bị huỷ kể từ thời điểm ban hành. Điều này xuất phát từ chính khái niệm huỷ bỏ là việc ra một văn bản để làm mất hiệu lực pháp luật kể cả trở về trước của văn bản bị huỷ bỏ.

Bên cạnh đó, pháp luật còn quy định trách nhiệm bồi thường, bồi hoàn của chủ thể ban hành văn bản.

*- Bãi bỏ*

Bãi bỏ là biện pháp xử lý được hiểu "*bỏ đi, không thi hành nữa*".<sup>(1)</sup>

Đối tượng áp dụng biện pháp bãi bỏ là các văn bản quy phạm pháp luật có một trong các dấu hiệu khiếm khuyết như: nội dung văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng; đại đa số nội dung trong văn bản không phù hợp với quyền lợi chính đáng của đối tượng

---

(1).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), sđd, tr. 41.



chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nội dung của văn bản không phù hợp với văn bản pháp luật do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành; phần lớn nội dung của văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp với thực trạng kinh tế - xã hội là đối tượng mà văn bản điều chỉnh; phần lớn nội dung của văn bản pháp luật không phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc tham gia; văn bản quy phạm pháp luật không còn cần thiết tồn tại trong thực tiễn nữa.

Như vậy, khác với huỷ bỏ, dấu hiệu vi phạm pháp luật không phải là dấu hiệu duy nhất để xem xét áp dụng biện pháp bãi bỏ. Văn bản bị bãi bỏ chỉ mất hiệu lực pháp luật kể từ thời điểm văn bản xử lí nó có hiệu lực pháp luật. Do vậy, biện pháp bãi bỏ không phát sinh trách nhiệm bồi thường, bồi hoàn của chủ thể ban hành văn bản pháp luật sai trái đó.

#### *- Thay thế*

Thay thế là biện pháp xử lí được áp dụng đối với văn bản pháp luật có dấu hiệu khiếm khuyết (không có vi phạm pháp luật) như nội dung văn bản không còn phù hợp với thực tiễn, không phù hợp đường lối của Đảng...

Thẩm quyền thay thế văn bản pháp luật chỉ thuộc về cơ quan đã ban hành văn bản đó.

Hậu quả pháp lí xảy ra khi áp dụng biện pháp thay thế là văn bản pháp luật bị thay thế hết hiệu lực pháp luật kể từ thời điểm văn bản mới có hiệu lực pháp lí.

#### *- Đình chỉ thi hành*

Đình chỉ thi hành là biện pháp xử lí được áp dụng để tạm ngưng hiệu lực đối với văn bản pháp luật, ví dụ: Chủ tịch uỷ



ban nhân dân tỉnh ra quyết định đình chỉ việc thi hành một phần hay toàn bộ nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp huyện trái với văn bản của cấp trên, đồng thời báo cáo uỷ ban nhân dân tỉnh đề nghị hội đồng nhân dân tỉnh bãi bỏ.

Văn bản pháp luật bị đình chỉ thi hành thì ngưng hiệu lực cho đến khi có quyết định xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nếu cấp có thẩm quyền ra quyết định huỷ bỏ, bãi bỏ thì văn bản pháp luật hết hiệu lực, còn không bị huỷ bỏ, bãi bỏ thì văn bản tiếp tục có hiệu lực.

*- Tạm đình chỉ thi hành*

Tạm đình chỉ thi hành là biện pháp xử lý được áp dụng đối với các văn bản áp dụng pháp luật trong những trường hợp nhất định.

*Thứ nhất*, chủ thể không có thẩm quyền xử lý văn bản áp dụng pháp luật nhưng có cơ sở cho rằng văn bản đó có dấu hiệu vi phạm pháp luật nên quyết định tạm dừng thi hành để chờ cấp có thẩm quyền xử lý.

Văn bản pháp luật bị tạm đình chỉ, hết hiệu lực khi cấp có thẩm quyền ra quyết định huỷ bỏ; tiếp tục có hiệu lực khi cấp có thẩm quyền tuyên bố không huỷ bỏ văn bản đó.

*Thứ hai*, khi có cơ sở cho rằng việc thi hành văn bản pháp luật có thể gây cản trở hoạt động công quyền thì chủ thể có thẩm quyền quyết định việc tạm dừng thi hành văn bản trong thời gian nhất định để hoạt động công quyền được diễn ra thuận lợi.



Trường hợp này, người ra quyết định tạm đình chỉ phải ra văn bản bãi bỏ việc tạm đình chỉ đó nếu không còn cần thiết. Văn bản đã bị tạm đình chỉ tiếp tục có hiệu lực.

*- Sửa đổi, bổ sung*

Sửa đổi, bổ sung là biện pháp xử lý được áp dụng đối với các văn bản pháp luật khi tính chất và mức độ khiếm khuyết của văn bản rất nhỏ.

Sửa đổi là việc ra văn bản để làm thay đổi một phần nội dung văn bản pháp luật hiện hành trong khi vẫn giữ nguyên những nội dung khác. Vì vậy, sửa đổi chỉ làm mất hiệu lực pháp luật của bộ phận văn bản bị sửa đổi, còn toàn bộ văn bản vẫn có hiệu lực pháp luật.

Bổ sung là việc ra văn bản để thêm vào nội dung văn bản pháp luật những quy định mới trong khi vẫn giữ nguyên nội dung vốn có của văn bản đó. Bổ sung không làm ảnh hưởng đến hiệu lực pháp luật của văn bản mà chỉ làm thay đổi nội dung, quy mô của văn bản được bổ sung.

Thông thường các cơ quan ban hành một văn bản để sửa đổi, bổ sung một văn bản pháp luật khác. Với cách sửa đổi, bổ sung phổ biến như vậy làm cho cơ quan ban hành văn bản mất nhiều thời gian, kinh phí, phải trải qua mọi thủ tục mà pháp luật quy định. Trong thời gian gần đây, các nhà nghiên cứu lập pháp ở Việt Nam đã bắt đầu nói đến kỹ thuật “ban hành một văn bản để sửa nhiều văn bản khác” khi chúng có nội dung liên quan đến nhau.

Hiện nay, với thực trạng nhiều cơ quan ban hành văn bản



quy phạm pháp luật để chi tiết hoá và hướng dẫn thi hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên còn chậm, thiếu văn bản; nhiều quy định còn mâu thuẫn, chồng chéo trong nội tại văn bản cũng như với các văn bản pháp luật khác, thì việc áp dụng kỹ thuật “một văn bản sửa nhiều văn bản khác” là rất cần thiết. Hơn nữa việc nghiên cứu sửa đổi đồng thời một lúc nhiều văn bản pháp luật cho phép tuân thủ các bước tối thiểu của quy trình lập pháp, lập quy mà vẫn bảo đảm đúng chức năng, thẩm quyền của các cơ quan, đồng thời khắc phục được sự lãng phí về thời gian trong từng công đoạn và tiết kiệm kinh phí nghiên cứu, ban hành văn bản.

Khi ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung, cơ quan có thẩm quyền tiến hành hợp nhất nội dung sửa đổi, bổ sung vào văn bản được sửa đổi, bổ sung bảo đảm tính thuận tiện cho áp dụng pháp luật.

Hợp nhất văn bản là việc đưa nội dung sửa đổi, bổ sung trong văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của văn bản đã được ban hành trước đó vào văn bản được sửa đổi, bổ sung theo quy trình và kỹ thuật quy định tại Pháp lệnh Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật năm 2012. Việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật sau khi được sửa đổi, bổ sung không làm ảnh hưởng đến nội dung và hiệu lực của các văn bản quy phạm pháp luật được hợp nhất. Như vậy, hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động chỉ mang tính kỹ thuật không tạo ra quy phạm pháp luật mới cũng như văn bản quy phạm pháp luật mới.



Mục đích của việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật là làm cho hệ thống pháp luật trở nên đơn giản, minh bạch, thống nhất, dễ tiếp cận; nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật; tạo thuận lợi cho việc tra cứu, trích dẫn các quy định của văn bản. Văn bản hợp nhất được sử dụng chính thức trong áp dụng và thi hành pháp luật.

Theo quy định của Pháp lệnh Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật năm 2012, hợp nhất được thực hiện bắt buộc đối với văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Nhằm bảo đảm việc hợp nhất văn bản được nhanh chóng, kịp thời, chính xác và có sự tiếp nối liên tục từ quá trình soạn thảo, ban hành đến hợp nhất văn bản, không làm phát sinh thêm biên chế, tổ chức mới, Pháp lệnh quy định trách nhiệm hợp nhất thuộc về:

- + Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội tổ chức việc hợp nhất đối với văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, văn bản liên tịch giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội với cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội;

- + Người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật được sửa đổi, bổ sung của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tổ chức việc hợp nhất đối với văn bản của những chủ thể này;



+ Chánh án Tòa án nhân dân tối cao tổ chức việc hợp nhất đối với thông tư do mình ban hành, nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, văn bản liên tịch do cơ quan mình chủ trì soạn thảo;

+ Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao tổ chức việc hợp nhất đối với văn bản do mình ban hành, văn bản liên tịch do cơ quan mình chủ trì soạn thảo;

+ Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ tổ chức việc hợp nhất đối với thông tư do mình ban hành, văn bản liên tịch do cơ quan mình chủ trì soạn thảo;

+ Tổng Kiểm toán nhà nước tổ chức việc hợp nhất đối với quyết định do mình ban hành.

*- Đính chính văn bản*

Biện pháp này được sử dụng trong trường hợp văn bản pháp luật có những sai sót đơn giản như chỉ sai về căn cứ pháp lý được viện dẫn, sai thể thức, kỹ thuật trình bày còn nội dung của văn bản phù hợp với quy định của pháp luật, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp thì đính chính đối với những sai sót đó. Việc đính chính văn bản pháp luật không làm ảnh hưởng đến hiệu lực pháp lý của văn bản đó.

**6.3.5. Cách thức soạn thảo văn bản pháp luật có nội dung xử lý văn bản pháp luật khác**

Sau khi lựa chọn được biện pháp xử lý phù hợp với sự khiếm khuyết của văn bản pháp luật, chủ thể có thẩm quyền phải ban hành một văn bản pháp luật mới để xử lý.



#### ***6.3.5.1. Hình thức văn bản pháp luật có nội dung xử lý***

Về thể thức và cách thức trình bày văn bản có nội dung xử lý vẫn tuân theo quy định hiện hành và giống với các văn bản pháp luật khác.

Về hình thức của văn bản pháp luật có nội dung xử lý, chủ thể có thẩm quyền xử lý phải lựa chọn cho phù hợp với quy định của pháp luật. Việc lựa chọn hình thức của văn bản pháp luật có nội dung xử lý phụ thuộc vào thẩm quyền xử lý, biện pháp xử lý và thể loại của văn bản pháp luật là đối tượng xử lý.

*- Hình thức của văn bản pháp luật khi cấp trên xử lý văn bản pháp luật của cấp dưới*

Quốc hội ban hành nghị quyết để bãi bỏ văn bản pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành nghị quyết để bãi bỏ văn bản pháp luật của hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định để đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản pháp luật của bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, văn bản liên tịch giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân và chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh.



Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành quyết định để đình chỉ việc thi hành văn bản pháp luật của uỷ ban nhân dân và chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh ban hành liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực quản lí nhà nước.

Hội đồng nhân dân cấp trên ban hành nghị quyết để bãi bỏ nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và quyết định của uỷ ban nhân dân cùng cấp.

Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp trên ban hành quyết định để đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản pháp luật của các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân và văn bản pháp luật của uỷ ban nhân dân, chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

Toà án nhân dân ban hành quyết định, bản án để sửa hoặc huỷ bỏ văn bản do toà án nhân dân cấp dưới ban hành.

*- Hình thức của văn bản pháp luật khi chủ thể ban hành văn bản pháp luật khiếm khuyết tự xử lí*

Việc lựa chọn hình thức văn bản xử lí trong trường hợp này phụ thuộc vào biện pháp xử lí mà chủ thể ban hành văn bản pháp luật khiếm khuyết lựa chọn.

Nếu lựa chọn biện pháp sửa đổi, bổ sung đối với văn bản khiếm khuyết thì thông thường chủ thể ban hành văn bản pháp luật sử dụng chính hình thức của văn bản bị sửa đổi, bổ sung. Ví dụ: Quốc hội ban hành luật để sửa đổi, bổ sung luật, uỷ ban nhân dân tỉnh ban hành quyết định để sửa đổi, bổ sung quyết



định... trừ trường hợp Quốc hội ban hành nghị quyết để sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

Nếu lựa chọn biện pháp xử lý là huỷ bỏ, bãi bỏ đối với văn bản khiếm khuyết thì chủ thể ban hành văn bản pháp luật sử dụng hình thức văn bản có thể thức điều khoản để ban hành. Theo cách lựa chọn này, có hai trường hợp xảy ra. Thứ nhất, hình thức của văn bản xử lý trùng với hình thức của văn bản pháp luật bị xử lý vì chúng có cùng thể thức điều khoản. Thứ hai, hình thức của văn bản xử lý khác với hình thức của văn bản bị xử lý nếu văn bản bị xử lý là văn bản có thể thức nghị luận.

*- Hình thức văn bản pháp luật khi toà án nhân dân xử lý văn bản áp dụng pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước*

Toà án nhân dân ban hành bản án để huỷ bỏ quyết định hành chính sai trái của cơ quan hành chính nhà nước là đối tượng bị khởi kiện.

**6.3.5.2. Soạn thảo nội dung của văn bản pháp luật xử lý văn bản pháp luật khác**

*- Đối với những văn bản pháp luật xử lý có nội dung huỷ bỏ, bãi bỏ, đình chỉ, tạm đình chỉ văn bản pháp luật khác*

Nội dung của những văn bản này được trình bày và phân chia thành hai điều (hoặc ba điều) theo hướng: Điều 1 xác định biện pháp xử lý, đối tượng xử lý và lý do xử lý; Điều 2 quy định trách nhiệm thi hành văn bản; Điều 3 quy định về thời điểm bắt đầu có hiệu lực của văn bản.

Khi viện dẫn văn bản pháp luật hoặc bộ phận văn bản là



đối tượng bị huỷ bỏ, bãi bỏ, đình chỉ, tạm đình chỉ, yêu cầu người soạn thảo phải liệt kê chi tiết những dấu hiệu của văn bản pháp luật là đối tượng bị xử lý. Nếu chỉ huỷ bỏ, bãi bỏ, đình chỉ một bộ phận của văn bản, thì người soạn thảo phải liệt kê đầy đủ bộ phận văn bản bị huỷ bỏ, bãi bỏ, đình chỉ, tạm đình chỉ như: điểm, khoản, điều của văn bản số... do ai ban hành, ngày/ tháng/ năm ban hành, quy định về... (hoặc trong văn bản thể thức nghị luận thì liệt kê: điểm, phần, mục... của văn bản số... do... ban hành...).

Nếu ra phán quyết để huỷ bỏ, bãi bỏ, đình chỉ, tạm đình chỉ toàn bộ một văn bản khiếm khuyết thì người soạn thảo phải liệt kê đủ năm dấu hiệu của văn bản pháp luật bị xử lý: tên văn bản, số, kí hiệu, chủ thể ban hành, thời gian ban hành, trích yếu nội dung.

Nội dung của Điều 2, người soạn thảo phải liệt kê được người đứng đầu đơn vị cấp dưới trực tiếp của chủ thể ban hành văn bản có trách nhiệm thi hành văn bản pháp luật xử lý.

Nội dung cuối cùng trong văn bản pháp luật xử lý là thời điểm bắt đầu có hiệu lực pháp luật của văn bản. Với nội dung này, người soạn thảo có thể tách thành một điều riêng biệt, cũng có thể xác lập ngay trong nội dung của Điều 2, sau phần hiệu lực pháp luật về đối tượng thi hành văn bản. Người soạn thảo có thể sắp xếp nội dung hiệu lực pháp luật về thời gian trước nội dung hiệu lực pháp luật về đối tượng hoặc ngược lại. Văn bản huỷ bỏ, bãi bỏ, đình chỉ, tạm đình chỉ được trình bày đầy đủ hình thức và nội dung tương tự như văn bản sau:



**HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN  
TỈNH A**

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

## Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

**SỐ .../NQ-HĐND**

*A, ngày... tháng... năm...*

## NGHỊ QUYẾT

## Bãi bỏ Nghị quyết trái pháp luật

## HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TỈNH A

**Khoá... kì họp thứ... từ ngày... đến ngày...**

**Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 19 tháng 6 năm 2015;**

**Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 22 tháng 6 năm 2015;**

**Căn cứ Pháp lệnh Dân số ngày 09 tháng 01 năm 2003;**

Xét Công văn số.../STP-KTVB về kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của Sở Tư pháp tỉnh A,

## QUYẾT NGHỊ:

**Điều 1. Bãi bỏ Nghị quyết số.../2005/NQ-HĐND của Hội đồng nhân dân huyện B, ban hành ngày... tháng... năm..., quy định về ..., vì có nội dung trái với quy định của Pháp lệnh Dân số ngày 09 tháng 01 năm 2003.**

**Điều 2. Chánh văn phòng Hội đồng nhân dân, Trưởng Ban pháp chế và Thường trực Hội đồng nhân dân huyện B chịu trách nhiệm thi hành Nghị quyết này.**

Nghị quyết này đã được Hội đồng nhân dân tỉnh A khoá..., kì họp thứ... thông qua ngày... tháng... năm...

**Nơi nhận:**

- Như Điều 2;

- Luu VT.

**CHỦ TỊCH**



*- Đối với những văn bản xử lý có nội dung sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật khác*

Riêng đối với biện pháp sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật khiếm khuyết, người soạn thảo cần lưu ý tới việc bảo đảm tính khoa học và trật tự liên tục của văn bản bị xử lý. Về cơ bản, văn bản có nội dung sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật khác cũng phải thể hiện được toàn bộ những nội dung cần sửa đổi, bổ sung và quy định về hiệu lực pháp luật của văn bản đó.

Về nội dung của phần sửa đổi, bổ sung có thể được soạn thảo theo những cách thức sau đây:

*Thứ nhất*, xác lập nội dung mới thay thế cho nội dung cũ và ấn định cụ thể vị trí của nó trong văn bản bị sửa đổi. Ví dụ:

**“Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cư trú:**

**1. Sửa đổi, bổ sung khoản 8 Điều 8 và bổ sung khoản 10 và khoản 11 vào Điều 8 như sau:**

**“8. Thuê, cho thuê, làm giả, sửa chữa, làm sai lệch nội dung sổ hộ khẩu, sổ tạm trú, giấy tờ khác có liên quan đến cư trú; sử dụng giấy tờ giả về cư trú; cung cấp thông tin, tài liệu sai sự thật về cư trú; giả mạo điều kiện để được đăng ký thường trú”.**

**“10. Giải quyết cho đăng ký cư trú khi biết rõ người được cấp đăng ký cư trú không sinh sống tại chỗ ở đó.**

**11. Đồng ý cho người khác đăng ký cư trú vào chỗ ở của mình để vụ lợi hoặc trong thực tế người đăng ký cư trú không sinh sống tại chỗ ở đó.”**

*Thứ hai*, xác định rõ vị trí và nội dung cần đưa thêm vào văn bản đồng thời giữ nguyên nội dung cũ liền kề. Ví dụ:



**“Điều 1. Bổ sung điểm e, f vào khoản 4 Điều 15 như sau:**

**Điều 15.....”**

*Thứ ba*, nếu cần sửa đổi, thay thế những từ, ngữ, dấu câu của bộ phận nào đó trong văn bản cũ bằng từ, ngữ, dấu câu mới, người soạn thảo cũng phải xác định rõ vị trí của chúng. Cách này được sử dụng khi có sự thay đổi đồng loạt các nội dung nằm rải rác trong nhiều bộ phận khác nhau của văn bản. Ví dụ: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản, nội dung sửa đổi, bổ sung được trình bày như sau:

**Điều 5. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nhà ở.**

**1. Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 132 như sau:**

**“1. Đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của pháp luật”.**

**2. Thay cụm từ “Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở” tại các điều 10, 21, 22, 36, 57, 78, 93, 95, 125, 139 và khoản 2 Điều 66, điểm b khoản 2 Điều 106 của Luật Nhà ở bằng cụm từ “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất”.**

**3. Thay cụm từ “một trong các giấy tờ quy định tại Điều 15 của Luật này” tại khoản 3 Điều 66 của Luật Nhà ở bằng cụm từ “giấy tờ chứng minh tạo lập hợp pháp”.**

Về hiệu lực pháp luật của văn bản sửa đổi, bổ sung được trình bày giống với các văn bản pháp luật khác. Người soạn thảo có thể tách thành hai điều riêng biệt, một điều trình bày



hiệu lực pháp luật về đối tượng, một điều trình bày hiệu lực pháp luật về thời gian, hoặc chỉ trình bày trong một điều khoản.

### **CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN**

1. Trình bày khái niệm kiểm tra văn bản pháp luật?
2. Phân tích thẩm quyền và nội dung hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật?
3. Trình bày quy trình kiểm tra văn bản pháp luật?
4. Trình bày khái niệm và nội dung của hoạt động rà soát văn bản quy phạm pháp luật?
5. Nêu khái niệm xử lý văn bản pháp luật và các dấu hiệu khiếm khuyết của văn bản pháp luật?
6. Trình bày các biện pháp xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết?



## Chương 7

# SOẠN THẢO MỘT SỐ VĂN BẢN PHÁP LUẬT ĐIỂN HÌNH

### 7.1. SOẠN THẢO LUẬT, PHÁP LỆNH

#### 7.1.1. Thẩm quyền ban hành và nội dung của luật, pháp lệnh

Theo quy định của pháp luật, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền ban hành luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền ban hành pháp lệnh.

Nội dung của luật do Quốc hội ban hành quy định về<sup>(1)</sup>:

- Tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền địa phương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và cơ quan khác do Quốc hội thành lập;
- Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân mà theo Hiến pháp phải do luật định; việc hạn chế quyền con người, quyền công dân; tội phạm và hình phạt;
- Chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia, ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế;

---

(1).Xem: Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



- Chính sách cơ bản về văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường;
- Quốc phòng, an ninh quốc gia;
- Chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước;
- Hàm, cấp trong lực lượng vũ trang nhân dân; hàm, cấp ngoại giao; hàm, cấp nhà nước khác; huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước;
- Chính sách cơ bản về đối ngoại;
- Trưng cầu ý dân;
- Cơ chế bảo vệ Hiến pháp;
- Vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để quy định những vấn đề được Quốc hội giao.<sup>(1)</sup>

### **7.1.2. Cách thức soạn thảo luật, pháp lệnh**

#### **7.1.2.1. Soạn thảo nội dung của luật, pháp lệnh**

*a) Bố cục nội dung của luật, pháp lệnh bao gồm các phần:*

- Cơ sở ban hành luật, pháp lệnh:

Phần cơ sở ban hành luật, pháp lệnh được trình bày ngay dưới tên luật, pháp lệnh, có ý nghĩa chứng minh tính hợp hiến, hợp pháp của luật, pháp lệnh.

Đối với luật, pháp lệnh, cơ quan soạn thảo luôn phải viện dẫn Hiến pháp năm 2013 làm căn cứ pháp lí, sau đó là câu tuyên bố ban hành luật, pháp lệnh.

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 16 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



Ví dụ:

## **LUẬT ĐẤT ĐAI**

*Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;  
Quốc hội ban hành Luật Đất đai.*

- Phần nội dung chính:

Phần này bao gồm:

+ Quy định chung: Quy định chung nằm ở phần đầu của luật, pháp lệnh gồm các quy định về: phạm vi điều chỉnh; mục đích của văn bản (tuy không bắt buộc nhưng đây là cơ sở để phát triển các điều khoản tiếp theo và là sợi chỉ đỏ để người đọc thấy được tinh thần chung của văn bản); định nghĩa, giải thích các thuật ngữ; các nguyên tắc chung hay các quy định chung khác (tùy từng lĩnh vực điều chỉnh);

+ Phần đặt ra quy định cụ thể.

Đây là phần nội dung quan trọng nhất của luật và pháp lệnh. Tuy mỗi lĩnh vực điều chỉnh có sự khác biệt về nội dung, nhưng nhìn chung người soạn thảo luật, pháp lệnh thường quy định về:

. Hành vi xử sự của đối tượng điều chỉnh (đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các đối tượng khác) như quy định cấm đoán, quy định bắt buộc người dân thực hiện và quy định trao quyền;

. Các quy định về hành vi xử sự của các cán bộ, công chức thực thi văn bản thông qua quyền hạn và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức;

. Các quy định về chế tài;

. Các quy định về nguồn lực bảo đảm thực hiện văn bản.



- Phần kết thúc của luật, pháp lệnh (các quy định về thi hành văn bản và các quy định về hiệu lực pháp lí):

+ Điều khoản sửa đổi, bãi bỏ;

+ Điều khoản về thời điểm có hiệu lực/chấm dứt hiệu lực của văn bản;

+ Điều khoản chuyển tiếp hiệu lực.

Cần lưu ý rằng luật, pháp lệnh không cần xây dựng các chương, mục riêng về nội dung quản lí nhà nước (vì bản thân các quy định đã hàm chứa biện pháp quản lí nhà nước, ví dụ như trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, công chức...) hoặc chương riêng quy định về khen thưởng và xử lí vi phạm một cách chung chung vì đã có các văn bản chuyên ngành quy định về vấn đề này. Tuy nhiên, nên quy định biện pháp thưởng, phạt, các chế tài riêng cho từng trường hợp cụ thể trong luật, pháp lệnh.

*b) Kỹ thuật sử dụng kết cấu chương, mục, điều, khoản, điểm*

Tùy theo nội dung, văn bản có thể được bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm.

Phần, chương, mục, điều trong luật, pháp lệnh phải có tiêu đề. Tiêu đề là cụm từ chỉ nội dung chính của phần, chương, mục, điều.

Nếu quy mô nội dung của luật, pháp lệnh lớn thì người soạn thảo có thể sử dụng phần để phân chia, sắp xếp nội dung. Phần là bố cục lớn nhất được trình bày trong luật, pháp lệnh, nội dung của các phần trong văn bản phải độc lập với nhau. Phần có thể được chia theo chương, mục.

Chương là bố cục lớn thứ hai được trình bày trong luật, pháp lệnh, các chương trong luật, pháp lệnh phải có nội dung



tương đối độc lập và có tính hệ thống, logic với nhau. Chương có thể được chia nhỏ hơn thành mục, điều.

Mục là bộ cục lớn thứ ba được trình bày trong văn bản, việc phân chia các mục theo nội dung tương đối độc lập, có tính hệ thống và logic với nhau. Mục có thể được sử dụng trong chương có nhiều nội dung; nội dung của mục được chia nhỏ thành điều.

Điều có thể được chia thành khoản, điểm. Nội dung của từng điều phải thể hiện đầy đủ, trọn ý và trọn câu, đúng ngữ pháp, điều luôn có tên gọi của điều.

Khoản có thể được bố cục trong điều. Khoản được sử dụng trong trường hợp nội dung của điều có các ý tương đối độc lập với nhau, nội dung mỗi khoản phải được thể hiện đầy đủ một ý; mỗi khoản phải viết đầy đủ thành câu.

Điểm có thể được bố cục trong điều, khoản. Điểm được sử dụng trong trường hợp nội dung điều, khoản có nhiều ý khác nhau. Khoản và điểm không có tên.

Các luật, pháp lệnh thường được cấu trúc thành các chương, mục. Thông thường, các chương được đánh kế tiếp nhau. Trong chương có mục, trong mục có điều, trong điều có khoản, trong khoản có điểm.

Nhìn một cách tổng quát thì kết cấu của luật, pháp lệnh thường được trình bày như sau:

Chương I

Mục 1

Điều 1

1. (khoản 1)



## 2. (khoản 2)

a) (điểm a)

b) (điểm b)

Điều 2

Điều 3

Mục 2

Điều 4

Điều 5

Chương II

Điều 6

1. (khoản 1)

2. (khoản 2)

Tách nội dung của luật, pháp lệnh thành các chương, điều giúp cho việc sắp xếp, nhóm các vấn đề theo trật tự logic và người soạn thảo sẽ quyết định bố cục/cấu trúc của dự thảo.

### ***7.1.2.2. Soạn thảo nội dung của luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung***

Có hai trường hợp ban hành luật, pháp lệnh để sửa đổi, bổ sung:

***a) Luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của luật, pháp lệnh khác (luật sửa đổi đơn)***

Văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều là văn bản sửa đổi, bổ sung, một hoặc một số quy định của văn bản hiện hành sau khi được ban hành.

- Bố cục của văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều

Nội dung văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của một văn bản được bố cục thành các điều theo thứ tự: điều quy định



về nội dung sửa đổi, bổ sung; hoặc thay đổi từ ngữ liên quan đến nhiều điều, khoản trong văn bản hiện hành; điều quy định về trách nhiệm tổ chức thực hiện (nếu có) và điều quy định về thời điểm có hiệu lực của văn bản.

Các khoản quy định nội dung sửa đổi, bổ sung được sắp xếp theo thứ tự tương ứng với trật tự các điều, khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung.

**- Cách đánh số thứ tự của điều, khoản bổ sung**

Việc đánh số thứ tự của điều, khoản bổ sung phải căn cứ vào nội dung bổ sung để xác định vị trí của điều, khoản bổ sung trong văn bản hiện hành.

Đánh số thứ tự của điều, khoản bổ sung bằng cách ghi kèm chữ cái theo bảng chữ cái tiếng Việt vào sau số chỉ điều, khoản đứng liền trước đó.

Số thứ tự của chương, mục, tiểu mục, điều, khoản được bổ sung được thể hiện gồm phần số và phần chữ. Phần số được thể hiện theo số thứ tự của chương, mục, điều, khoản trong văn bản được sửa đổi, bổ sung. Phần chữ được sắp xếp theo thứ tự trong bảng chữ cái tiếng Việt.

Số thứ tự của điểm được bổ sung được thể hiện gồm phần chữ và phần số. Phần chữ được thể hiện theo thứ tự của điểm trong văn bản được sửa đổi, bổ sung. Phần số được sắp xếp theo thứ tự bắt đầu từ số 1.

**- Trật tự các điều, khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung một số điều**

Việc trình bày văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều không được làm thay đổi trật tự các điều, khoản không bị sửa đổi, bổ sung của văn bản hiện hành.



Ví dụ:

**ỦY BAN THƯỜNG VỤ  
QUỐC HỘI**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Pháp lệnh số:  
06/20.../UBTVQH13

**PHÁP LỆNH**

**Sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Ngoại hối**

*Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;*

*Căn cứ Nghị quyết số .../20.../QH... của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 20.. và điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 20...;*

*Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Ngoại hối số 28/2005/PL-UBTVQH11,*

**Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Ngoại hối:**

**1. Sửa đổi, bổ sung các khoản 2, 4, 6, 7, 11, 12 và 13 Điều 4; bổ sung khoản 20 vào Điều 4 như sau:**

...

**2. Bổ sung khoản 5 vào Điều 8 như sau:**

**“5. Người cư trú, người không cư trú không được gửi ngoại hối trong bưu gửi.”**

**3. Điều 9 được sửa đổi, bổ sung như sau:**

**“Điều 9. Mang ngoại tệ, đồng Việt Nam và vàng khi xuất cảnh, nhập cảnh; xuất khẩu, nhập khẩu ngoại tệ...”**

**Điều 2. Bãi bỏ Điều 38 của Pháp lệnh Ngoại hối số 28/2005/PL-UBTVQH11.**

**Điều 3.**

**1. Pháp lệnh này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2014.**

**2. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định chi tiết các điều, khoản được giao trong Pháp lệnh này./.**

*Hà Nội, ngày... tháng... năm 20...*

**TM. ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI  
CHỦ TỊCH**



*b) Luật, pháp lệnh sửa đồng thời nhiều luật, pháp lệnh khác (luật sửa nhiều luật)*

Văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản là văn bản sửa đổi, bổ sung đồng thời các quy định của nhiều văn bản có liên quan.

- Tên của luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản

Tuỳ theo nội dung được sửa đổi, bổ sung, tên của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản được thể hiện như sau:

Tên luật/pháp lệnh kèm theo cụm từ “sửa đổi, bổ sung một số điều của” văn bản được sửa đổi, bổ sung (ví dụ: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản) hoặc liệt kê cụ thể tên văn bản được sửa đổi, bổ sung.

- Bố cục của luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản

Luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản có thể bố cục thành các điều khác nhau, mỗi điều chứa đựng nội dung được sửa đổi, bổ sung của một văn bản, trừ điều cuối cùng quy định về trách nhiệm/tổ chức thực hiện/thời điểm có hiệu lực của chính văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản đó. Nội dung các điều, khoản của luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản phải xác định rõ tên luật, pháp lệnh, điều, khoản, điểm của các luật, pháp lệnh liên quan được sửa đổi, bổ sung.

Tên điều của luật, pháp lệnh là mệnh lệnh chỉ dẫn việc sửa đổi, bổ sung của từng văn bản cụ thể. Điều của luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung nhiều luật, pháp lệnh có thể được bố cục thành khoản; khoản có thể được bố cục thành các điểm.

Khoản gồm mệnh lệnh chỉ dẫn việc sửa đổi, bổ sung chương, mục, điều, khoản, điểm kèm theo nội dung sửa đổi, bổ sung.

Nội dung sửa đổi, bổ sung được sắp xếp theo thứ tự tương ứng với trật tự các điều, khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung. Ví dụ:



**QUỐC HỘI**

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Luật số: .../20.../QH...

**LUẬT**

**Sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật  
liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản**

*Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;*

*Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản của Luật Xây dựng số 16/2003/QH11, Luật Đấu thầu số 61/2005/QH11, Luật Doanh nghiệp số 60/2005/QH11, Luật Đất đai số 13/2003/QH11 và Luật Nhà ở số 56/2005/QH11.*

**Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng.**

**1. Điều 7 được sửa đổi, bổ sung như sau:**

“Điều 7. Năng lực hoạt động xây dựng, năng lực hành nghề xây dựng

1. ....

2. ....”

**2. Điều 40 được sửa đổi, bổ sung như sau:**

“Điều 40. Điều chỉnh dự án đầu tư xây dựng công trình có sử dụng 30% vốn nhà nước trở lên...”

**Điều 2. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đấu thầu.**

**1. Khoản 30 và khoản 39 Điều 4 được sửa đổi, bổ sung như sau:**

...

**2. Điều 11 được sửa đổi, bổ sung như sau:**

“Điều 11. Bảo đảm cạnh tranh trong đấu thầu

**Điều 3.**

1. Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày... tháng... năm ...

2. Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các điều, khoản được giao trong Luật.

---

*Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kì họp thứ ... thông qua ngày ... tháng ... năm 20.../.*

**CHỦ TỊCH QUỐC HỘI**



## **7.2. SOẠN THẢO NGHỊ QUYẾT**

### **7.2.1. Thẩm quyền ban hành nghị quyết**

Theo quy định của pháp luật hiện hành,<sup>(1)</sup> nghị quyết là văn bản pháp luật được ban hành bởi các chủ thể sau:

- Quốc hội;
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Chính phủ;
- Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao;
- Hội đồng nhân dân các cấp;

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ phối hợp với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành nghị quyết liên tịch.

Trong số những chủ thể có thẩm quyền ban hành nghị quyết trên đây, người soạn thảo cần lưu ý Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp ban hành nghị quyết với cả tính chất là văn bản quy phạm pháp luật và tính chất là văn bản áp dụng pháp luật; Chính phủ chỉ ban hành nghị quyết với tính chất là văn bản áp dụng pháp luật; Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ phối hợp với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành nghị quyết liên tịch chỉ với tính chất là văn bản quy phạm pháp luật.

---

(1).Xem: Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



### **7.2.2. Nội dung của nghị quyết**

Mặc dù cùng có thẩm quyền ban hành nghị quyết nhưng mỗi cơ quan nhà nước ban hành nghị quyết với nội dung khác nhau nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Có những nghị quyết được ban hành với nội dung là quy phạm pháp luật, có những nghị quyết được ban hành với nội dung là mệnh lệnh áp dụng pháp luật.

#### ***7.2.2.1. Nội dung của nghị quyết quy phạm pháp luật***

Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, nghị quyết do mỗi chủ thể ban hành có nội dung cụ thể khác nhau phụ thuộc vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng chủ thể đó. Tuy nhiên, trên bình diện chung nhất, với tính chất là văn bản quy phạm pháp luật, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, hội đồng nhân dân các cấp và nghị quyết liên tịch thường quy định về những nội dung sau:

*Thứ nhất, nghị quyết được ban hành để quyết định các chủ trương, đường lối, chính sách của Nhà nước trên mọi lĩnh vực và giải thích nội dung Hiến pháp, luật, pháp lệnh*

- Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định về: Tỷ lệ phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh hoặc khác với quy định của luật hiện hành; tạm ngưng hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần luật, nghị quyết của Quốc hội đáp ứng các yêu cầu cấp bách về



phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia; đại xá; vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.<sup>(1)</sup>

- Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được ban hành để giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; tạm ngưng hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đáp ứng các yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội; bãi bỏ pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; hướng dẫn hoạt động của hội đồng nhân dân; tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương và quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội...<sup>(2)</sup>

- Nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh được ban hành để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.<sup>(3)</sup>

- Nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp huyện, xã được ban hành để quy định những vấn đề được luật giao.

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(2).Xem: Khoản 2 Điều 16 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(3).Xem: Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



*Thứ hai, nghị quyết được ban hành để gián tiếp đặt ra quy phạm pháp luật như ban hành kèm theo quy chế, quy định, điều lệ...*

Trên thực tế, các chủ thể có thẩm quyền ra nghị quyết để ban hành kèm theo những văn bản có tên gọi là quy chế, quy định, điều lệ. Trong trường hợp này, nghị quyết là văn bản chính còn quy chế, điều lệ... là văn bản pháp quy phụ. Quy phạm pháp luật được chứa đựng trong quy chế, quy định, còn nghị quyết là văn bản pháp luật tạo ra giá trị pháp lý cho quy chế, quy định đính kèm. Tuy nhiên, không phải mọi nghị quyết ban hành kèm theo quy chế, quy định... đều có tính chất pháp lý là văn bản quy phạm pháp luật. Nhiều nghị quyết của các chủ thể trên đây được sử dụng là văn bản chính để ban hành kèm theo quy chế, quy định... nhưng nội dung là quy tắc xử sự nội bộ, mang tính điều hành hành chính trong nội bộ cơ quan thì nghị quyết đó không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ: Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh A ban hành Quy chế chi tiêu tài chính của Hội đồng nhân dân. Chỉ nghị quyết nào ban hành kèm theo quy chế, quy định đặt ra hành vi ứng xử đối với cá nhân, tổ chức bên ngoài nội bộ cơ quan thì nghị quyết đó là văn bản quy phạm pháp luật.

*Thứ ba, nghị quyết được ban hành để hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật*

Đây là vai trò đặc thù thuộc về nghị quyết do Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ban hành. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao được ban hành để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp



luật trong xét xử thông qua tổng kết việc áp dụng pháp luật, giám đốc việc xét xử.

Ví dụ: Nghị quyết số 02/2018/NQ-HĐTP ngày 15/5/2018 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng Điều 65 của Bộ luật Hình sự về án treo.

#### **7.2.2.2. Nội dung của nghị quyết áp dụng pháp luật**

Ngoài nội dung chứa đựng quy phạm pháp luật, nghị quyết còn có nội dung là mệnh lệnh áp dụng pháp luật đóng vai trò quan trọng trong hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước. Nghị quyết được các chủ thể có thẩm quyền sử dụng để giải quyết những công việc cụ thể, phát sinh trong nội bộ cũng như trong các lĩnh vực quản lý nhà nước thuộc thẩm quyền. Trong số những chủ thể có thẩm quyền ban hành nghị quyết, duy nhất Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội phối hợp với Chính phủ hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ ban hành nghị quyết, nghị quyết liên tịch với nội dung quy phạm pháp luật mà không sử dụng nghị quyết với nội dung là mệnh lệnh áp dụng pháp luật. Còn lại các chủ thể khác vừa ban hành nghị quyết với nội dung quy phạm pháp luật vừa ban hành nghị quyết với nội dung mệnh lệnh áp dụng pháp luật. Với nội dung là mệnh lệnh áp dụng pháp luật, nghị quyết được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, hội đồng nhân dân các cấp ban hành để giải quyết những công việc sau:

- Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, hội đồng nhân dân các cấp được ban hành để bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức các chức vụ Nhà nước, phê



chuẩn đề nghị của cấp dưới về việc thành lập cơ quan trực thuộc hoặc về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các chức vụ Nhà nước. Tuy nhiên do nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan này là khác nhau nên nghị quyết do các cơ quan này ban hành có những điểm riêng biệt.

- Thành lập, giải thể, phân chia, sáp nhập cơ quan trực thuộc:

- + Quốc hội có quyền quyết định thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ của Chính phủ.

- + Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải tán hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân.

- + Chính phủ quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ;

- + Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện có quyền giải tán hội đồng nhân dân cấp dưới trong trường hợp hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân.

- Đình chỉ thi hành hoặc hủy bỏ, bãi bỏ các văn bản pháp luật sai trái của cấp dưới và những việc khác thuộc thẩm quyền áp dụng pháp luật của những cơ quan này, ví dụ: Hội đồng nhân dân bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định trái pháp luật của ủy ban nhân dân cùng cấp và nghị quyết trái pháp luật của hội đồng nhân dân cấp dưới.

- Điều chỉnh địa giới hành chính

Hiện nay, theo quy định của Hiến pháp năm 2013, thẩm quyền điều chỉnh địa giới hành chính các cấp thuộc về Ủy ban



Thường vụ Quốc hội. Khi thực hiện thẩm quyền này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội lựa chọn nghị quyết để ban hành.

- Hủy bỏ, bãi bỏ, đình chính đối với văn bản pháp luật khiếm khuyết.

Ngoài ra, các chủ thể còn ban hành nghị quyết để giải quyết những công việc cụ thể khác phát sinh trong quá trình quản lý hành chính nội bộ của các cơ quan đó như quản lý nhân sự, công việc cụ thể về chuyên môn...

### **7.2.3. Cách thức soạn thảo nghị quyết**

#### **7.2.3.1. Soạn thảo nội dung nghị quyết**

##### ***a) Soạn thảo nội dung nghị quyết quy phạm pháp luật***

Nội dung của nghị quyết quy phạm pháp luật có thể được trình bày bởi kết cấu điều khoản hoặc kết cấu nghị luận.

- Nội dung của nghị quyết trình bày theo kết cấu nghị luận khi quyết định các chủ trương, đường lối, chính sách, biện pháp về các lĩnh vực thuộc thẩm quyền của mỗi cơ quan; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật và tổng kết công tác xét xử; hướng dẫn thi hành những vấn đề khi tổ chức chính trị - xã hội tham gia quản lý nhà nước liên kết với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Nội dung của nghị quyết có ba phần: mở đầu, nội dung chính và phần kết thúc giống như mọi văn bản pháp luật khác nhưng cách thức trình bày và diễn đạt nội dung của nghị quyết theo kết cấu văn nghị luận khác với văn bản theo kết cấu điều khoản.

Phần mở đầu của nghị quyết theo kết cấu văn nghị luận, người soạn thảo phải trình bày cơ sở, lý do và mục đích ban hành nghị quyết. Khi trình bày cơ sở, lý do ban hành nghị quyết, người



soạn thảo phải nhấn mạnh tới những khó khăn, bất cập của công việc và nguyên nhân dẫn tới khó khăn bất cập đó.

Phần nội dung chính của nghị quyết người soạn thảo trình bày toàn bộ chủ trương, đường lối, chính sách, biện pháp; nội dung cần giải thích; nội dung hướng dẫn... tùy thuộc vào việc ban hành nghị quyết cụ thể của mỗi cơ quan. Nội dung chính của nghị quyết theo kết cấu văn nghị luận được phân chia thành I, II... hoặc 1, 2, 3... mà không phân chia thành điều.

Phần kết thúc của nghị quyết, người soạn thảo trình bày về hiệu lực pháp lí của nghị quyết bao gồm hiệu lực pháp lí về đối tượng, hiệu lực pháp lí về thời gian, một số nghị quyết còn có khả năng làm mất hiệu lực pháp lí của văn bản pháp luật khác hoặc bộ phận của văn bản pháp luật khác.

- Nội dung của nghị quyết trình bày theo kết cấu điều khoản khi nghị quyết có vai trò quyết định chế độ làm việc trong nội bộ cơ quan (gián tiếp đặt ra quy phạm pháp luật). Nội dung của nghị quyết này cũng có ba phần: phần mở đầu, nội dung chính và phần kết thúc nhưng cách thức soạn thảo khác với ba phần trong nghị quyết theo kết cấu văn nghị luận.

Phần mở đầu, người soạn thảo trình bày cơ sở pháp lí và cơ sở thực tiễn của nghị quyết. Người soạn thảo viện dẫn văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực trực tiếp quy định thẩm quyền của cơ quan ban hành nghị quyết, sau đó viện dẫn văn bản quy phạm pháp luật trực tiếp điều chỉnh công việc phát sinh.

Nội dung chính của nghị quyết được phân chia bởi các yếu tố hình thức có tên gọi chương, điều, khoản, điểm.

Phần kết thúc của nghị quyết, người soạn thảo cũng trình bày



hiệu lực pháp lí về đối tượng với công thức: “Ai... có trách nhiệm thi hành Nghị quyết này” trong điều cuối. Ngoài ra với nghị quyết do Quốc hội và hội đồng nhân dân ban hành phải xác lập một câu cuối cùng về thủ tục thông qua nghị quyết, ví dụ: Nghị quyết này đã được Quốc hội (hội đồng nhân dân) khoá... kì họp thứ... từ ngày... đến ngày... thông qua.

*b) Soạn thảo nội dung của nghị quyết áp dụng pháp luật*

Do nghị quyết được ban hành bởi nhiều cơ quan và có vai trò khác nhau trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan đó, nên khi xem xét về cơ cấu nội dung của từng nghị quyết cụ thể cũng có những nét đặc thù. Mặc dù vậy, nếu xem xét cơ cấu nghị quyết trên bình diện chung nhất cho thấy nội dung của nghị quyết áp dụng pháp luật được trình bày theo kết cấu điều khoản khi nghị quyết có vai trò quyết định chế độ làm việc trong nội bộ cơ quan, giải quyết những công việc về bộ máy, nhân sự (điều động, bổ nhiệm...). Nội dung của nghị quyết này cũng có ba phần: phần mở đầu, nội dung chính và phần kết thúc.

- Phần mở đầu, người soạn thảo trình bày cơ sở pháp lí và cơ sở thực tiễn của nghị quyết. Người soạn thảo viện dẫn văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực trực tiếp quy định thẩm quyền của cơ quan ban hành nghị quyết, sau đó viện dẫn văn bản quy phạm pháp luật trực tiếp điều chỉnh công việc phát sinh.

- Nội dung chính của nghị quyết được phân chia bởi các yếu tố hình thức có tên gọi điều, khoản, điểm.

Điều 1. Mệnh lệnh áp dụng pháp luật + đối tượng thi hành + lí do/ thời gian

Điều 2. Nghĩa vụ của đối tượng thi hành



### **Điều 3. Quyền lợi của đối tượng thi hành**

Có những nghị quyết áp dụng pháp luật, nội dung chính chỉ được trình bày trong Điều 1 và không trình bày về nghĩa vụ, quyền lợi của đối tượng thi hành (thường công việc có tính chất đơn giản, mang tính tuyên bố, công nhận về mặt pháp lý). Ví dụ: Nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện A về việc bầu các thành viên Ủy ban nhân dân cùng cấp, nội dung chính chỉ có một điều:

**“Điều 1. Bầu các ông, bà có tên sau đây là thành viên của Ủy ban nhân dân huyện A, khoá ....”**

- Phần kết thúc của nghị quyết, người soạn thảo cũng trình bày hiệu lực pháp lý về đối tượng thi hành: “Ai... có trách nhiệm thi hành Nghị quyết này” trong điều cuối. Ngoài ra với nghị quyết do Quốc hội và hội đồng nhân dân ban hành phải soạn thảo một câu cuối cùng về thủ tục thông qua nghị quyết, ví dụ: Nghị quyết này đã được Quốc hội (hội đồng nhân dân) khoá... kì họp thứ... từ ngày... đến ngày... thông qua.

#### ***7.2.3.2. Soạn thảo phần hình thức của nghị quyết***

Hình thức của nghị quyết về cơ bản cách trình bày tương tự như những văn bản pháp luật khác, phải theo đúng quy định của pháp luật hiện hành.<sup>(1)</sup> Mẫu hình thức của nghị quyết được trình bày như sau:

---

(1).Xem: Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước; Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.



**\* Mẫu hình thức nghị quyết quy phạm pháp luật**

# HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TỈNH A CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

**Số: .../.../NQ-HĐND**

**A, ngày... tháng... năm...**

## NGHỊ QUYẾT

## Về nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội năm...

## HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TỈNH A

## Khoá..., kì họp thứ...

**Từ ngày... tháng... năm... đến ngày... tháng... năm....**

**Căn cứ** .....

*Sau khi nghe báo cáo của .....*

**QUYẾT NGHỊ:**

# I.

[illegible]

•••••

.....

## II.

[illegible][illegible]

•••••

**Nơi nhận:**

## CHỦ TỊCH

■ ■ ■ ■ ■

- Lưu VT, đơn vị soạn thảo.



*\* Mẫu hình thức nghị quyết áp dụng pháp luật được ban hành ngoài kì họp*

**HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN  
HUYỆN A**

Số:..../NQ-HĐND

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

A, ngày... tháng... năm...

## **NGHỊ QUYẾT**

.....

### **HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN HUYỆN A**

Căn cứ.....;

Căn cứ.....;

.....,

### **QUYẾT NGHỊ:**

**Điều 1.** .....

**Điều ...** .....

**Nơi nhận:**

- Như Điều ...;

- .....

- Lưu: VT, đơn vị soạn thảo.

**CHỦ TỊCH**

## **7.3. SOẠN THẢO NGHỊ ĐỊNH**

### **7.3.1. Thẩm quyền ban hành và nội dung của nghị định**

Theo quy định của pháp luật, nghị định là văn bản quy phạm pháp luật duy nhất thuộc thẩm quyền ban hành của Chính phủ. Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chính phủ ban hành nghị định với nội dung sau đây:

- Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;



- Các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; các biện pháp để thực hiện chính sách kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức, quyền, nghĩa vụ của công dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ; những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của từ hai bộ, cơ quan ngang bộ trở lên; nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ;

- Vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

### **7.3.2. Cách thức soạn thảo nghị định**

#### **7.3.2.1. Soạn thảo nội dung nghị định**

Kết cấu nội dung của nghị định được phân chia thành ba phần, bao gồm phần cơ sở ban hành; phần quy định và phần hiệu lực pháp lý.

#### **- Cơ sở ban hành**

Được trình bày ngay dưới tên nghị định, có ý nghĩa bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý cho nghị định được ban hành. Vì vậy, nội dung phần cơ sở ban hành, người soạn thảo phải trình bày cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn của nghị định.



#### **+ Cơ sở pháp lí**

Khi trình bày cơ sở pháp lí, người soạn thảo viện dẫn các văn bản quy phạm pháp luật quy định về thẩm quyền của Chính phủ và các luật, pháp lệnh điều chỉnh trực tiếp nội dung lĩnh vực mà nghị định quy định.

Đối với nghị định, cơ sở pháp lí ở vị trí đầu tiên luôn là Luật Tổ chức Chính phủ, tiếp đến là các luật/pháp lệnh điều chỉnh lĩnh vực có liên quan trực tiếp. Người soạn thảo sử dụng từ “Căn cứ” để viện dẫn văn bản quy phạm pháp luật.

Ví dụ: Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, phần cơ sở pháp lí được trình bày:

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Căn cứ Luật Bảo vệ và phát triển rừng ngày 03 tháng 12 năm 2004;*

*Căn cứ Luật Đa dạng sinh học ngày 13 tháng 11 năm 2008;*

Đối với nghị định ban hành trong trường hợp quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lí nhà nước, quản lí kinh tế, quản lí xã hội, phần căn cứ pháp lí chỉ dẫn Luật Tổ chức Chính phủ.

#### **+ Cơ sở thực tiễn**

Phần này, người soạn thảo sử dụng từ “theo” để trình bày nguồn thông tin về nhu cầu thực tiễn ban hành nghị định. Thông thường sau từ “theo” là đề nghị của người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo nghị định.

Ví dụ: Nghị định số 66/2013/NĐ-CP ngày 27/6/2013 của Chính phủ quy định mức lương cơ sở đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang, phần cơ sở thực tiễn được trình bày như sau:



## **NGHỊ ĐỊNH**

### **Quy định mức lương cơ sở đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang**

*Căn cứ .....;*

*Căn cứ ..... ;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ và Bộ trưởng Bộ Tài chính,  
Chính phủ ban hành Nghị định quy định mức lương cơ sở đối với cán  
bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang.*

#### **- Phần nội dung chính (đặt ra quy định)**

Nghị định cũng giống như luật bao gồm các quy định pháp lí mang tính ràng buộc quyền và nghĩa vụ với cá nhân, tổ chức là đối tượng thi hành. Nghị định không do Quốc hội mà do cơ quan hành pháp được uỷ quyền ban hành. Nội dung của nghị định phải tuân theo quy định uỷ quyền ban hành. Chúng phải phù hợp với nội dung và mục đích được uỷ quyền và không vượt quá phạm vi được uỷ quyền. Khi soạn thảo và ban hành nghị định phải tuân theo quy định uỷ quyền. Để nghị định không bị vô hiệu, cơ quan soạn thảo phải chú ý thật chính xác tới phạm vi được uỷ quyền ban hành nghị định. Kể cả dưới góc độ hình thức cũng phải đặc biệt chú trọng trong quá trình soạn thảo.

Về hình thức, nghị định có hai loại là nghị định quy định về lĩnh vực và nghị định sửa đổi. Nghị định được xây dựng và soạn thảo giống như luật. Các quy định cơ bản khi soạn thảo luật được áp dụng tương tự.

Nghị định sửa đổi gồm có: Nghị định sửa đổi đơn (là loại nghị định mà nội dung chính là sửa đổi một nghị định) và nghị định sửa đổi nhiều nghị định (là loại nghị định sửa đổi



nhiều nghị định khác nhau). Bó cục, hình thức chung bên ngoài và hình thức cụ thể bên trong đối với việc soạn thảo nghị định sửa đổi được áp dụng tương tự theo các hướng dẫn dành cho luật sửa đổi.

Một nghị định về cơ bản được sửa đổi bằng một nghị định sửa đổi đơn. Nghị định sửa đổi đơn thì soạn thảo đơn giản hơn soạn thảo một nghị định sửa đổi nhiều nghị định (là loại văn bản được yêu cầu cao hơn khi soạn thảo phần mở đầu và quy định hiệu lực). Chỉ soạn thảo một nghị định sửa đổi nhiều nghị định nếu có sự liên quan về mặt nội dung giữa các quy định được sửa đổi của các nghị định đó.

Ví dụ: Nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khuyến khích đầu tư cũng sẽ hướng dẫn việc khuyến khích đầu tư trên các lĩnh vực giáo dục, giao thông, y tế, xây dựng, đất đai. Do vậy, để bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là thuận tiện cho việc áp dụng, thì khi xây dựng, ban hành nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khuyến khích đầu tư, sẽ đồng thời sửa đổi, bổ sung các nghị định có liên quan đến lĩnh vực khuyến khích đầu tư.

- *Phần kết thúc*: Người soạn thảo trình bày hiệu lực pháp lí bao gồm hiệu lực pháp lí về đối tượng và thời điểm có hiệu lực của nghị định.

- *Cách trình bày*

Đối với nghị định được ban hành theo sự uỷ quyền từ Quốc hội (chi tiết hoá luật...), nội dung nghị định được chia thành chương, mục, điều, khoản, điểm nhưng thứ tự nội dung phải thống nhất với thứ tự nội dung trong luật mà nghị định chi tiết hoá. Vì vậy, cách trình bày tương tự như luật và pháp lệnh.



Đối với nghị định ban hành kèm theo quy chế, điều lệ hoặc nghị định sửa đổi, bổ sung nghị định khác, người soạn thảo chỉ sử dụng điều, khoản để trình bày nội dung mà không sử dụng yếu tố chương, mục.

#### **7.3.2.2. Soạn thảo hình thức của nghị định**

*- Hình thức nghị định của Chính phủ (quy định trực tiếp)*

**CHÍNH PHỦ                      CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: .../20.../NĐ-CP

Hà Nội, ngày... tháng... năm 20...

### **NGHỊ ĐỊNH**

#### **Quy định chi tiết thi hành Luật.....**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 19 tháng 6 năm 2015;*

*Căn cứ .....*;

*Theo đề nghị của .....*

*Chính phủ ban hành Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật...*

### **Chương I**

#### **QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1.** ....

**Điều 2.** ....

### **Chương II**

.....

**Nơi nhận:**

- .....

- .....

- Lưu: VT, cơ quan soạn thảo.

**TM. CHÍNH PHỦ**  
**THỦ TƯỚNG**



- Hình thức nghị định của Chính phủ sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ nghị định khác

**CHÍNH PHỦ**

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: .../20.../NĐ-CP

Hà Nội, ngày... tháng... năm 20...

**NGHỊ ĐỊNH**

**Sửa đổi, bổ sung... Nghị định.....**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 19 tháng 6 năm 2015;*

*Căn cứ .....*;

*Theo đề nghị của .....*;

*Chính phủ ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số .../.../NĐ-CP như sau:*

**Điều 1. Sửa đổi, bổ sung Điều...**

**Điều 2. ....**

**Nơi nhận:**

- .....

- .....

- Lưu: VT, cơ quan soạn thảo.

**TM. CHÍNH PHỦ**

**THỦ TƯỚNG**

## **7.4. SOẠN THẢO THÔNG TƯ**

### **7.4.1. Thẩm quyền ban hành và nội dung của thông tư**

Thông tư là hình thức văn bản pháp luật được một số chủ thể có thẩm quyền ban hành như Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Ngoài ra, các chủ thể này còn phối hợp



với nhau (bộ phối hợp với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, bộ phối hợp với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao phối hợp với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao) để ban hành thông tư liên tịch.

Nội dung của thông tư lệ thuộc vào thẩm quyền của mỗi chủ thể ban hành.

- Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành thông tư để thực hiện việc quản lý các tòa án nhân dân và tòa án quân sự về tổ chức và những vấn đề khác được Luật Tổ chức Tòa án nhân dân và luật khác có liên quan giao.

- Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành thông tư để quy định những vấn đề được Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân và luật khác có liên quan giao.

- Thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành để quy định các vấn đề sau đây:

- + Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

- + Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình.

#### **7.4.2. Cách thức soạn thảo thông tư**

##### **7.4.2.1. Soạn thảo nội dung của thông tư**

Nội dung của thông tư cũng được phân chia với kết cấu ba phần: cơ sở ban hành, nội dung chính và hiệu lực pháp lý.

- Cơ sở ban hành: Thông tư được ban hành trên cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn với ý nghĩa chứng minh tính hợp pháp và hợp lý.



Cơ sở pháp lí để ban hành thông tư là các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao hơn dự thảo thông tư đang soạn thảo, quy định trực tiếp về thẩm quyền của bộ, cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và luật, pháp lệnh, nghị định điều chỉnh trực tiếp lĩnh vực mà thông tư hướng dẫn, chi tiết hoá.

Về cách thức trình bày, người soạn thảo sử dụng từ “căn cứ...” để viện dẫn, mỗi văn bản được viện dẫn bằng một từ “căn cứ”, kết thúc mỗi căn cứ sử dụng dấu chấm phẩy (;) xuống dòng. Phần căn cứ được viết bằng chữ in nghiêng.

Cơ sở thực tiễn ban hành thông tư được trình bày bởi từ “theo”, sau đó là hành vi đề nghị của đơn vị chủ trì soạn thảo thông tư.

Ví dụ: Thông tư số 16/2014/TT-BCT của Bộ trưởng Bộ Công thương

### **THÔNG TƯ** **Quy định về thực hiện giá bán điện**

*Căn cứ Luật Điện lực ngày 03 tháng 12 năm 2004 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện lực ngày 20 tháng 11 năm 2012;*

*Căn cứ Nghị định số 95/2012/NĐ-CP ngày 12 tháng 11 năm 2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Công thương;*

...

*Theo đề nghị của Cục trưởng Cục Điều tiết điện lực,*

*Bộ trưởng Bộ Công thương ban hành Thông tư quy định về thực hiện giá bán điện.*



**- Phần nội dung chính của thông tư**

Nội dung chính của thông tư có nhiệm vụ đặt ra các quy định để chi tiết hoá, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị định... của cơ quan nhà nước cấp trên; ban hành các quy trình, quy chuẩn kỹ thuật của ngành hoặc các biện pháp để thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực do mình phụ trách và những vấn đề khác do Chính phủ giao. Những nội dung này được người soạn thảo sử dụng kết cấu chương, điều, khoản, điểm để trình bày theo trật tự logic.

Đối với những thông tư sửa đổi, bổ sung một số điều của một thông tư hoặc nhiều thông tư khác và thông tư ban hành kèm theo tiêu chuẩn, quy chế, quy định, chương trình, khung chương trình, danh mục,... người soạn thảo trình bày nội dung chính của thông tư với kết cấu điều, khoản không sử dụng yếu tố chương; còn nội dung quy phạm pháp luật được chứa đựng trong văn bản đính kèm (quy chế, quy định, chương trình...) mới sử dụng kết cấu chương, điều, khoản, điểm để phân chia sắp xếp nội dung.

Đối với những thông tư có nội dung hướng dẫn, chi tiết hoá quy định của luật, pháp lệnh, nghị định,... người soạn thảo sử dụng chương, điều, khoản, điểm để trình bày tương tự như luật, pháp lệnh và nghị định.

- Phần kết thúc của thông tư, người soạn thảo trình bày về tổ chức thực hiện thông tư (giao nhiệm vụ cho cấp dưới); thay thế hoặc bãi bỏ nội dung của thông tư hay một phần thông tư khác và thời điểm có hiệu lực pháp lý của thông tư.



#### 7.4.2.2. Soạn thảo hình thức của thông tư

**BỘ GIÁO DỤC  
VÀ ĐÀO TẠO**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: .../20.../TT-BGDĐT

Hà Nội, ngày... tháng... năm 20...

### **THÔNG TƯ**

**Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số .../.../TT-BGDĐT**

*Căn cứ .....*;

*Theo đề nghị của.....,*

*Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành Thông tư.....*

**Điều 1. ....**

.....  
.....

**Điều 2. ....**

.....  
.....

**Điều ... ..**

.....  
.....

**Nơi nhận:**

- .....

- .....

- Lưu: VT, ... A.xx.

**BỘ TRƯỞNG**

**Nguyễn Văn A**



- Thông tư (ban hành văn bản kèm theo quy chế, quy định...)

**BỘ XÂY DỰNG**

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: .../20.../TT-BXD

Hà Nội, ngày...tháng... năm 20....

## **THÔNG TƯ**

**Ban hành.....**

*Căn cứ .....*

.....;

*Theo đề nghị của.....*

.....,

*Bộ trưởng Bộ Xây dựng quyết định,*

**Điều 1.** Ban hành kèm theo Thông tư này .....

.....

**Điều 2.** .....

.....

**Điều ...** .....

.....

**Nơi nhận:**

- .....

- .....

- Lưu: VT, .... A.xx.

**BỘ TRƯỞNG**

**Nguyễn Văn A**



- Văn bản ban hành kèm theo Thông tư

**BỘ XÂY DỰNG**

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

**QUY CHẾ...**

.....  
(Ban hành kèm theo Thông tư số ...../20.../TT- BXD  
ngày ... tháng ... năm 20... của Bộ trưởng Bộ Xây dựng)

**Chương I**

**QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1.** ....

.....

.....

**Điều...** .....

.....

.....

**Chương ...**

.....

**Điều...** .....

.....

.....

**BỘ TRƯỞNG**

**Nguyễn Văn A**



- Thông tư sửa đổi, bổ sung một số điều của văn bản quy định trực tiếp hoặc văn bản ban hành quy chế/quy định

**BỘ TƯ PHÁP**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: .../20.../TT-BTP

Hà Nội, ngày... tháng... năm 20...

### **THÔNG TƯ**

**Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số .... sửa đổi, bổ sung một số điều của Quy chế/Quy định ban hành kèm theo Thông tư số...**

*Căn cứ .....*;

*Theo đề nghị của .....*,

*Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định,*

**Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số .....  
sửa đổi, bổ sung một số điều của Quy chế/Quy định ban hành kèm theo Thông tư số...**

1. Điều... được sửa đổi, bổ sung như sau:

**“Điều .....**”

2. Bổ sung Điều... (số thứ tự của Điều ngay trước Điều được bổ sung) như sau:

**“Điều ...a: .....**”

**Điều 2.**

1. Hủy bỏ các Điều ...

2. Thay đổi từ “...” thành từ “...” tại các điều ...

**Điều... Trách nhiệm tổ chức thực hiện**

**Điều... (Điều khoản thi hành)**

1. Thông tư này có hiệu lực kể từ ngày .....

2. Thông tư này bãi bỏ .....

**Nơi nhận:**

- .....

- .....

- Lưu: VT, ... A.xx.

**BỘ TRƯỞNG**

**Nguyễn Văn A**



- Thông tư sửa đổi, bổ sung nhiều thông tư

**BỘ TÀI CHÍNH**      **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: ..../20.../TT-BTC

Hà Nội, ngày... tháng... năm 20...

**THÔNG TƯ**

**Sửa đổi, bổ sung một số điều của các Thông tư liên quan đến...**

*Căn cứ.....;*

*Theo đề nghị của .....*

*Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Thông tư .....*

**Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số .....**

1. Điều ... được sửa đổi, bổ sung như sau:

**“Điều...: .....**”

2. Bổ sung Điều ... (số thứ tự của Điều ngay trước Điều được bổ sung) như sau:

**“Điều...a: .....**”

**Điều 2. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số .....**

1. Điều ... được sửa đổi, bổ sung như sau:

...

**Điều ... Trách nhiệm tổ chức thực hiện**

**Điều ... (Điều khoản thi hành)**

1. Thông tư này có hiệu lực kể từ ngày .....

2. Thông tư này bãi bỏ .....

**Nơi nhận:**

- .....

- .....

- Lưu: VT, A.xx.

**BỘ TRƯỞNG**

**Nguyễn Văn A**



## **7.5. SOẠN THẢO QUYẾT ĐỊNH**

### **7.5.1. Thẩm quyền ban hành quyết định**

Quyết định được ban hành bởi các cơ quan nhà nước và cá nhân có thẩm quyền như: Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tổng Kiểm toán nhà nước, uỷ ban nhân dân các cấp, chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp, thủ trưởng các cơ quan nhà nước khác, các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, cá nhân có thẩm quyền...

### **7.5.2. Nội dung của quyết định**

#### ***7.5.2.1. Với tính chất là văn bản quy phạm pháp luật***

Tùy theo thẩm quyền của mỗi chủ thể mà nội dung của quyết định quy phạm pháp luật cũng được ban hành để giải quyết những công việc khác nhau.

- Quyết định của Chủ tịch nước được ban hành để tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được; vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước.

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ được ban hành để quy định về:

- + Biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chính quyền địa phương và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ;



+ Biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.<sup>(1)</sup>

- Quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước được ban hành để quy định chuẩn mực kiểm toán nhà nước, quy trình kiểm toán, hồ sơ kiểm toán.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp về phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.

- Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật giao.

#### **7.5.2.2. Với tính chất là văn bản áp dụng pháp luật**

Mỗi cơ quan nhà nước và cá nhân có thẩm quyền ban hành quyết định để thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn mà pháp luật quy định. Vì vậy, quyết định được sử dụng để giải quyết nhiều công việc khác nhau.

Quyết định với tính chất là văn bản áp dụng pháp luật được các chủ thể quản lý nhà nước, đặc biệt là các chủ thể quản lý hành chính nhà nước sử dụng rất phổ biến, thường xuyên để giải quyết các công việc phát sinh trong nội bộ cơ quan cũng

---

(1).Xem: Điều 20 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.



như trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Hiện nay, có rất nhiều lĩnh vực khác nhau trong đời sống xã hội được các chủ thể quản lý sử dụng quyết định để thực thi nhiệm vụ như: lĩnh vực kinh tế, giao thông, xây dựng, văn hoá, thông tin, đất đai, khiếu nại... nhưng cơ bản và phổ biến hơn cả là các nhóm lĩnh vực sau:

- Trong lĩnh vực tổ chức nhân sự: Tổ chức nhân sự là toàn bộ những vấn đề có liên quan đến việc sử dụng con người trong các cơ quan, tổ chức như bầu, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức một chức vụ nhà nước; khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức của cơ quan hay tuyển dụng, điều động, chuyển chuyển, biệt phái công tác, nâng ngạch lương, chuyển ngạch lương cho cán bộ, công chức...

- Trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính: Xử lý vi phạm hành chính là hoạt động của các chủ thể có thẩm quyền, căn cứ vào các quy định của pháp luật hiện hành, quyết định áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính và các biện pháp xử lý vi phạm hành chính khác đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm hành chính.

Hiện nay, có khoảng hơn 50 nghị định quy định về xử lý vi phạm hành chính trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội như: giao thông, đất đai, xây dựng, du lịch, văn hoá, thông tin, giáo dục...

Để áp dụng quy định trong các nghị định về xử lý vi phạm hành chính vào các trường hợp cụ thể phát sinh trên thực tiễn, các chủ thể có thẩm quyền sẽ ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Đây là cơ sở pháp lý cho việc áp dụng và thi hành các hình thức xử phạt vi phạm hành chính hoặc các biện pháp xử lý vi phạm hành chính khác theo quy định của pháp luật.



- Quyết định được sử dụng để giải quyết khiếu nại, tố cáo bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp cho người dân.

Khi công dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của mình thì các chủ thể quản lý nhà nước có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo. Kết quả của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của các chủ thể có thẩm quyền sẽ được thể hiện dưới hình thức văn bản pháp lý đó chính là quyết định. Quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo sẽ được ban hành sau khi người có thẩm quyền đã thu thập được đầy đủ tài liệu và đã giải quyết được tất cả các yêu cầu nêu ra trong khiếu nại, tố cáo. Một quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo được coi là hợp pháp và mang tính khả thi phải đáp ứng được rất nhiều các yêu cầu về cả nội dung lẫn hình thức.

Như vậy, quyết định là hình thức văn bản áp dụng pháp luật quan trọng và duy nhất được sử dụng trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp cho người dân.

- Trong lĩnh vực tố tụng: Quyết định không chỉ được các chủ thể quản lý hành chính nhà nước sử dụng để quản lý các lĩnh vực khác nhau trong đời sống xã hội, mà còn được cơ quan tư pháp, sử dụng trong quá trình tiến hành tố tụng để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Trong tố tụng hình sự, quyết định được cơ quan điều tra, viện kiểm sát, toà án sử dụng để khởi tố vụ án, không khởi tố vụ án, khởi tố bị can, bắt, tạm giam, truy tố, đưa vụ án ra xét xử... Trong tố tụng dân sự, theo quy định tại các điều 47, 48, 49 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, quyết định được ban hành trong các trường hợp như: Chánh án toà án nhân dân ra quyết định để



phân công thẩm phán thụ lý vụ việc dân sự, hội thẩm nhân dân tham gia hội đồng xét xử vụ án dân sự, quyết định phân công thẩm tra viên, thư ký toà án tiến hành tố tụng đối với vụ việc dân sự, quyết định thay đổi thẩm phán, hội thẩm nhân dân, thẩm tra viên, thư ký toà án, người giám định, người phiên dịch trước khi mở phiên toà; thẩm phán toà án nhân dân ra quyết định đề áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời, quyết định đình chỉ hoặc tạm đình chỉ giải quyết vụ việc dân sự, quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự, quyết định đưa vụ án dân sự ra xét xử, đưa việc dân sự ra giải quyết... Trong tố tụng hành chính, quyết định được toà án, viện kiểm sát ban hành trong các trường hợp như: quyết định khởi tố của viện kiểm sát, quyết định áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời, quyết định đình chỉ, tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, quyết định đưa vụ án ra xét xử của toà án...

- Trong lĩnh vực đất đai: Căn cứ vào Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn Luật này, quyết định được các chủ thể quản lý nhà nước về đất đai sử dụng trong các trường hợp như: quyết định phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, quyết định quy định về giá đất, thuế sử dụng đất...

Bên cạnh các nhóm lĩnh vực nêu trên, quyết định còn được sử dụng trong nhiều lĩnh vực khác của quản lý nhà nước, chẳng hạn như lĩnh vực xây dựng, quốc tịch, giáo dục, y tế... Điều này cho thấy với tư cách là văn bản áp dụng pháp luật quyết định được sử dụng rất phổ biến, thường xuyên trong hoạt động quản lý nhà nước.



### **7.5.3. Cách thức soạn thảo quyết định**

#### **7.5.3.1. Soạn thảo nội dung quyết định**

Nội dung của quyết định được phân chia theo kết cấu điều khoản. Tùy thuộc vào tính chất, phạm vi, quy mô của lĩnh vực được điều chỉnh mà người soạn thảo lựa chọn các yếu tố hình thức như chương, điều, khoản, điểm để phân chia nội dung quyết định cho phù hợp.

Nội dung của quyết định cũng bao gồm ba phần: phần mở đầu, phần nội dung chính và phần kết thúc.

- Phần mở đầu của quyết định người soạn thảo trình bày về cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn. Cơ sở pháp lý của quyết định được xác lập dựa trên nguyên tắc chung giống như những văn bản quy phạm pháp luật có kết cấu điều khoản khác, theo đó, người soạn thảo viện dẫn văn bản quy phạm pháp luật hiện hành quy định trực tiếp thẩm quyền của chủ thể ban hành và văn bản quy phạm pháp luật quy định trực tiếp nội dung công việc phát sinh sau từ “Căn cứ...”. Cơ sở thực tiễn của quyết định là hành vi đề nghị của cấp dưới hoặc văn bản hành chính ghi nhận hành vi đề nghị của cấp dưới. Ví dụ: Phần mở đầu của quyết định do Ủy ban nhân dân huyện A ban hành về việc củng cố và hoàn thiện mạng lưới y tế cơ sở của huyện được trình bày như sau:

#### **QUYẾT ĐỊNH**

**Về việc củng cố và hoàn thiện mạng lưới y tế cơ sở**

#### **ỦY BAN NHÂN DÂN HUYỆN A**

Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 19 tháng 6 năm 2015;

Căn cứ Nghị định số .../.../ND-CP ngày... tháng... năm... của Chính phủ về hệ thống tổ chức y tế địa phương;

Xét đề nghị của Trưởng phòng Y tế,



- Phần nội dung chính của quyết định được phân chia theo chương, điều, khoản, điểm tùy thuộc mỗi công việc phát sinh.

- Phần kết thúc của quyết định, người soạn thảo trình bày hiệu lực pháp lý bao gồm hiệu lực pháp lý về đối tượng (Ai có trách nhiệm thi hành quyết định này) và thời điểm bắt đầu có hiệu lực của quyết định (Quyết định này có hiệu lực kể từ ngày... tháng... năm...).

#### **7.5.3.2. Soạn thảo hình thức của quyết định**

Cơ cấu hình thức của quyết định được trình bày tương tự như mẫu sau:

<b>ỦY BAN NHÂN DÂN</b>	<b>CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM</b>
<b><u>TỈNH A</u></b>	<b><u>Độc lập - Tự do - Hạnh phúc</u></b>
Số: ... /QĐ-CTUBND	A, ngày... tháng... năm...

### **QUYẾT ĐỊNH** **Về việc điều động công chức**

#### **CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH A**

Căn cứ .....;

Căn cứ .....;

Xét đề nghị .....,

### **QUYẾT ĐỊNH:**

**Điều 1.** ....

**Điều 2.** ....

...

**Nơi nhận:**

- Như Điều 4;
- Lưu VT, SNV.

**CHỦ TỊCH**



## **7.6. SOẠN THẢO CHỈ THỊ**

### **7.6.1. Thẩm quyền ban hành và nội dung của chỉ thị**

Theo quy định của pháp luật, chỉ thị được ban hành bởi Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, uỷ ban nhân dân các cấp và chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp.

Chỉ thị được các chủ thể sử dụng để giải quyết nhiều công việc khác nhau phụ thuộc vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi chủ thể đó.

Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ quy định các biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ, đôn đốc và kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các nghị định, nghị quyết của Chính phủ.

Chỉ thị của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ quy định các biện pháp chỉ đạo, đôn đốc, phối hợp và kiểm tra hoạt động của các cơ quan, đơn vị thuộc ngành, lĩnh vực do mình phụ trách trong việc thực hiện văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và của mình.

Chỉ thị của Chánh án Toà án nhân dân tối cao quy định các biện pháp quản lý các toà án nhân dân địa phương và toà án quân sự, quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.



Chi thị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao quy định các biện pháp bảo đảm việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của viện kiểm sát nhân dân các cấp, quy định các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Chi thị của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh được ban hành để quy định biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động, đôn đốc và kiểm tra hoạt động của cơ quan, đơn vị trực thuộc và của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân cấp dưới trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của hội đồng nhân dân cùng cấp và quyết định của mình.

Chi thị của uỷ ban nhân dân cấp huyện được ban hành để quy định biện pháp chỉ đạo, kiểm tra hoạt động của cơ quan, đơn vị trực thuộc và của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân cấp xã trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của hội đồng nhân dân cùng cấp và quyết định của mình.

Chi thị của uỷ ban nhân dân cấp xã được ban hành để quy định biện pháp chỉ đạo, kiểm tra hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của hội đồng nhân dân cùng cấp và quyết định của mình.

Mặc dù mỗi chủ thể ban hành chi thị để giải quyết những công việc thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau nhưng nhìn chung chi thị được sử dụng để giải quyết công việc.

Chi thị được coi là văn bản pháp luật đặc trưng được sử dụng để điều hành trong quản lý hành chính nhà nước. Hiện



1

nay, dựa trên cơ sở khoa học và thực tiễn ban hành chỉ thị để quản lý nhà nước của các chủ thể có thẩm quyền thì chỉ thị được sử dụng để giải quyết ba loại công việc chủ yếu đó là:

*- Chỉ thị được sử dụng để phổ biến, tuyên truyền, triển khai thực hiện văn bản của cấp trên*

Xuất phát từ đặc điểm cơ bản của văn bản quy phạm pháp luật là đặt ra các quy tắc xử sự chung, áp dụng cho nhiều đối tượng trong nhiều lần và tạo cơ sở pháp lý cho việc ban hành văn bản cá biệt. Do đó, khi văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, thông thường cơ quan có trách nhiệm sẽ phải ra một văn bản áp dụng pháp luật khác để tổ chức thực hiện văn bản đó. Đồng thời, trong trường hợp một hoặc một số văn bản áp dụng pháp luật đã có hiệu lực pháp luật nhưng không được thực hiện trên thực tế, chủ thể có thẩm quyền cũng có thể ra văn bản áp dụng pháp luật khác để chỉ đạo việc tổ chức thực hiện các văn bản đó. Nhằm tạo ra nhận thức đúng đắn cho những cán bộ, công chức có liên quan về nghĩa vụ bắt buộc thực hiện nhiệm vụ được giao nên sử dụng chỉ thị mà không dùng công văn hành chính.

Ví dụ: Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về triển khai thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và các biện pháp thi hành Luật.

*- Chỉ thị được sử dụng để đề ra các biện pháp thực hiện cho tổ chức, cá nhân có liên quan*

Trong các lĩnh vực của quản lý nhà nước, có nhiều lĩnh vực rất phức tạp mà bản thân các chủ thể quản lý cấp dưới không thể tự giải quyết được hoặc giải quyết nhưng không hiệu quả,



tiêu biểu như các vấn đề về đất đai, môi trường, dịch bệnh, an toàn thực phẩm... Hoặc trong quá trình quản lý nhà nước có những việc phát sinh thuộc thẩm quyền giải quyết của nhiều cơ quan, đơn vị cấp dưới. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả của việc giải quyết, chủ thể quản lý nhà nước cấp trên có thẩm quyền sẽ ban hành chỉ thị để tổ chức, chỉ đạo một số hoạt động cụ thể. Ngoài ra, trong trường hợp các chủ thể quản lý nhà nước cấp dưới còn khó khăn trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đã được giao, chủ thể quản lý nhà nước cấp trên cũng sẽ ban hành chỉ thị để đề ra các biện pháp tổ chức, thực hiện giúp cho các chủ thể quản lý nhà nước cấp dưới hoàn thành tốt nhiệm vụ quản lý của mình.

*- Chỉ thị được ban hành để chỉ đạo, đôn đốc, giao nhiệm vụ cho cấp dưới*

Trong trường hợp có những nhiệm vụ mới phát sinh chưa được đề cập trong các văn bản pháp luật trước đó, hoặc khi các chủ thể quản lý cấp dưới chậm triển khai nhiệm vụ được giao, cơ quan quản lý nhà nước cấp trên có thẩm quyền sẽ ban hành chỉ thị để chỉ đạo, đôn đốc, hoặc giao nhiệm vụ mới cho cấp dưới. Ví dụ: Trước tình trạng thiên tai lũ lụt, gây thiệt hại nặng nề về người và của trên địa bàn tỉnh Đồng Nai, ngày 18/5/2009, Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai đã ban hành Chỉ thị số 14/CT-UBND về tăng cường công tác phòng, chống lụt bão và giảm nhẹ thiên tai năm 2009, trong đó Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai đã giao cho giám đốc các sở, thủ trưởng các ban, ngành, chủ tịch ủy ban nhân dân các huyện, thị xã, thực hiện những công việc nhất định.



## **7.6.2. Cách thức soạn thảo chỉ thị**

### **7.6.2.1. Soạn thảo nội dung của chỉ thị**

Nội dung của chỉ thị được phân chia thành ba phần: mở đầu, nội dung chính và phần kết thúc theo kết cấu văn nghị luận.

- Mở đầu của chỉ thị, người soạn thảo trình bày cơ sở, lí do ban hành chỉ thị bao gồm những nội dung sau:

+ Viện dẫn văn bản pháp luật điều chỉnh công việc phát sinh làm cơ sở pháp lí;

+ Trình bày khái quát về thực trạng của công việc phát sinh bao gồm thành tựu đạt được và nhấn mạnh những hạn chế, tồn tại;

+ Nêu những nguyên nhân điển hình dẫn đến hạn chế, tồn tại đó;

+ Cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền ra lệnh cho cấp dưới.

Khi trình bày phần mở đầu của chỉ thị người soạn thảo cần lưu ý về cách diễn đạt sao cho đáp ứng yêu cầu lưu loát, trôi chảy, không lặp từ trong cùng một câu hoặc giữa các câu liên kế, bảo đảm logic trong việc chuyển ý, lựa chọn đúng chức năng của mỗi liên từ để chuyển ý. Khi viện dẫn văn bản pháp luật làm cơ sở pháp lí, người soạn thảo không được sử dụng từ “căn cứ” như văn bản có kết cấu điều khoản mà phải viện dẫn trong thành phần trạng ngữ của câu.

Ví dụ: “Kể từ khi Ủy ban nhân dân tỉnh A ban hành Chỉ thị số.../CT-UBND ngày... tháng... năm 2014, công tác phòng, chống dịch cúm gia cầm trên địa bàn huyện B thời gian qua đã bước đầu đạt được những kết quả đáng khích lệ.”



- Nội dung chính của chỉ thị, người soạn thảo trình bày các giải pháp hữu hiệu để khắc phục hạn chế, bất cập của công việc phát sinh. Tùy thuộc vào nội dung, tính chất của mỗi công việc phát sinh, người soạn thảo đưa ra các giải pháp phù hợp với yêu cầu của công việc đó. Nội dung của chỉ thị không chia thành các điều mà sử dụng phần và mục với các số tự nhiên 1, 2, 3... Mặc dù có những giải pháp đặc thù cho từng công việc, nhưng nhìn chung khi trình bày nội dung chính của chỉ thị, người soạn thảo nên trình bày các nhóm giải pháp cơ bản sau:

+ Giải pháp về nguồn kinh phí và các trang thiết bị phục vụ cho công việc quản lý;

+ Giải pháp về hoàn thiện những văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh công việc phát sinh;

+ Giải pháp về nâng cao hiệu quả quản lý của cơ quan có chức năng;

+ Giải pháp về nguồn nhân lực, bao gồm nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, tăng cường số lượng cho đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện công việc;

+ Giải pháp về sự phối, kết hợp giữa cơ quan chức năng với các cơ quan, tổ chức hữu quan;

+ Giải pháp về nâng cao ý thức cho người dân;

+ Giải pháp về nâng cao hiệu quả hoạt động của đội ngũ thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện đồng thời đưa ra các giải pháp xử lý nghiêm minh với những hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình thực hiện công việc trên thực tế.

Các giải pháp trên đây có thể được sắp xếp theo trật tự từ quan trọng đến ít quan trọng tùy theo nội dung công việc và thời



đi kèm ban hành văn bản, riêng giải pháp về thanh tra, kiểm tra luôn ở vị trí cuối cùng.

- Phần kết thúc của chỉ thị, người soạn thảo trình bày hiệu lực pháp lý bao gồm hiệu lực pháp lý về đối tượng và thời điểm bắt đầu có hiệu lực của chỉ thị. Hiệu lực pháp lý về đối tượng được trình bày thông qua việc khẳng định lại một lần nữa sự ra lệnh của chủ thể ban hành chỉ thị với cấp dưới. Ví dụ: “Yêu cầu Ủy ban nhân dân cấp xã cần sớm triển khai tổ chức thực hiện có hiệu quả các biện pháp trên...” (trong chỉ thị của Ủy ban nhân dân huyện). Sau đó là trình bày về thời điểm có hiệu lực của chỉ thị.

#### **7.6.2.2. Soạn thảo hình thức của chỉ thị**

Hình thức của chỉ thị được trình bày như sau:

**ỦY BAN NHÂN DÂN  
HUYỆN A**

Số:..../CT-UBND

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

A, ngày... tháng... năm...

### **CHỈ THỊ**

#### **Về chỉ đạo công tác xây dựng nông thôn mới**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

*Nội nhận:*  
- Như trên;  
- Lưu ....

**TM. ỦY BAN NHÂN DÂN  
CHỦ TỊCH**



## **CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN**

- 1. Trình bày chủ thể ban hành và nội dung của luật, pháp lệnh?**
- 2. Trình bày cách thức soạn thảo nội dung và hình thức của luật, pháp lệnh, nghị định?**
- 3. Phân tích thẩm quyền ban hành và nội dung của thông tư?**
- 4. Nêu chủ thể ban hành và nội dung của nghị quyết?**
- 5. Trình bày nội dung quyết định, chỉ thị? Cho ví dụ minh họa?**
- 6. Vận dụng cách thức soạn thảo nội dung quyết định, chỉ thị để soạn thảo hoàn chỉnh theo tình huống cụ thể?**



## **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

### **1. Văn bản quy phạm pháp luật**

1. Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.
2. Bộ luật Hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009).
3. Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017.
4. Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.
5. Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.
6. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.
7. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.
8. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
9. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.
10. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
11. Luật Trẻ em năm 2016.
12. Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.
13. Nghị định số 58/2001/NĐ-CP ngày 24/8/2001 của Chính phủ về quản lý và sử dụng con dấu.
14. Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư.



15. Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
16. Quyết định số 42/2009/QĐ-TTg ngày 16/3/2009 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có nội dung bí mật nhà nước.
17. Thông tư số 20/2010/TT-BTP ngày 30/11/2010 của Bộ Tư pháp quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật.
18. Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.
19. Thông tư liên tịch số 09/2009/TTLT-BYT-BTC ngày 14/8/2009 của Bộ Y tế, Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện bảo hiểm y tế.

## **II. Tài liệu khác**

20. Đào Duy Anh, *Từ điển Hán - Việt*, Nxb. Văn hoá thông tin, Hà Nội, 1992.
21. Vũ Hồng Anh, “Về tiêu chí xác định và thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước”, *Tạp chí Luật học*, số 2/2008.
22. Sơn Anh, “Công tác văn bản quy phạm pháp luật ở Mỹ Đức, Hà Nội “quên” khâu thẩm định”, <http://www.baomoi.com>, 2010.
23. Bộ Tư pháp, *Sổ tay hướng dẫn nghiệp vụ rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật*, Dự án VIE/98/001, Hà Nội, 2002.
24. Bộ Tư pháp, *Bình luận Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (Dự án VIE 02/015 Hỗ trợ thực thi chiến lược phát triển hệ thống pháp luật đến năm 2010), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005.



25. Bộ Tư pháp, *Luật Tổ tụng hành chính của Cộng hoà Liên bang Đức, công bố ngày 19/3/1991 (sửa đổi, bổ sung ngày 21/12/2006)*, (Tài liệu dịch tham khảo), Hà Nội, 2008.
26. Bộ Tư pháp, *Luật lập pháp năm 2000 của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa*, (Tài liệu dịch tham khảo), Hà Nội, 2008.
27. Bộ Tư pháp, *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, (Dự án VIE 02/015 Hỗ trợ thực thi chiến lược phát triển hệ thống pháp luật đến năm 2010), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011.
28. Chính phủ - Chương trình Phát triển Liên hợp quốc, *Hội thảo pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, ngày 27, 28/12, Hà Nội, 2010.
29. “Chuyên đề kiểm tra và rà soát văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề), 2007.
30. “Chuyên đề về kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, (Số chuyên đề), 2009.
31. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
32. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
33. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.
34. Bùi Thị Đào, *Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính*, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2008.
35. Nguyễn Ngọc Điện, “Bình luận về ý tưởng đơn giản hoá hệ thống văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 5/2008.



36. Nguyễn Minh Đoan, “Những yêu cầu đối với việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật”, *Tạp chí Luật học*, số 1/1996.
37. Nguyễn Minh Đoan, “Bàn thêm về cơ cấu của quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Luật học*, số 3/2000.
38. Nguyễn Minh Đoan, “Văn bản quy phạm pháp luật và quy định của luật thực định Việt Nam về văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 7/2010.
39. Nguyễn Minh Đoan, *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.
40. Nguyễn Văn Động, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2008.
41. Hoàng Ngọc Giao (Chủ biên), *Cơ chế giải quyết khiếu nại, thực trạng và giải pháp*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2009.
42. Phan Mạnh Hân, *Kỹ thuật lập pháp*, Nxb. Pháp lí, Hà Nội, 1984.
43. Phạm Tuấn Khải, “Những điểm mới trong Nghị định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, 4(216), 2006.
44. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2003.
45. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.
46. Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.



47. Phạm Hữu Nghị, “Pháp luật Việt Nam: 60 năm nhìn lại”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, 9(209), 2005.
48. Nhà pháp luật Việt - Pháp, *Hội thảo về thẩm định văn bản pháp luật, rà soát văn bản, hệ thống hóa và pháp điển hóa*, Hà Nội, 1997.
49. Nhà pháp luật Việt - Pháp, *Pháp luật hành chính của Cộng hoà Pháp*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007.
50. Nguyễn Thế Quyền, *Xử lý văn bản hành chính nhà nước khiếm khuyết*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009.
51. Lê Hồng Sơn, *Nghiệp vụ rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007.
52. Lê Hồng Sơn, Lê Thị Uyên, “Một số nội dung cơ bản của Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 7/2010.
53. Lê Minh Tâm, *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2003.
54. Phạm Hồng Thái, “Văn bản quy phạm pháp luật và pháp luật về văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, 7(232), 2011.
55. Thanh tra Chính phủ, *Cải cách cơ chế kiểm tra tính hợp pháp của các văn bản hành chính Trung Quốc*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.
56. Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hoá Việt Nam, *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1998.
57. Vũ Thư, “Tính hợp pháp và hợp lý của văn bản pháp luật và



các biện pháp xử lý khiếm khuyết của nó”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 1/2003.

58. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Nhà nước và pháp luật Việt Nam 20 năm đổi mới*, Hội thảo khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2006.
59. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2010.
60. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2012.
61. Đào Trí Úc, *Nhà nước và pháp luật của chúng ta*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1997.
62. Văn phòng Quốc hội, *Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ - Sổ tay cho nhà soạn thảo*, của Ann Seidman, Robert B. Seidman và Nalin Abeysekere, (Tài liệu dịch phục vụ khóa học kỹ năng soạn thảo văn bản), Hà Nội, 2001.
63. Viện Khoa học pháp lý, *Cơ chế kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*, Đề tài nghiên cứu khoa học, Hà Nội, 2004.
64. Viện Khoa học pháp lý, “Các giải pháp nâng cao chất lượng thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật”, *Thông tin khoa học pháp lý*, số 11/2007.
65. Viện Khoa học pháp lý, *Hội thảo xác định tiêu chí phân loại thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương*, Hà Nội, 2010.
66. Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, *Từ điển Luật học*, Nxb. Tư pháp - Nxb. Từ điển bách khoa, 2006, tr. 441.



67. Viện Ngôn ngữ học, *Sổ tay dùng từ tiếng Việt*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2002.
68. Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, 2002.
69. Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1996.



## **MỤC LỤC**

<b>LỜI GIỚI THIỆU</b>	<b>5</b>
-----------------------	----------

### **Chương 1**

<b>KHÁI QUÁT VỀ VĂN BẢN PHÁP LUẬT</b>	<b>7</b>
---------------------------------------	----------

1.1. Khái niệm văn bản pháp luật	7
1.2. Tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản pháp luật	22

### **Chương 2**

<b>QUY TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT</b>	<b>35</b>
---	-----------

2.1. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật	35
2.2. Quy trình xây dựng văn bản áp dụng pháp luật	67

### **Chương 3**

<b>NGÔN NGỮ TRONG VĂN BẢN PHÁP LUẬT</b>	<b>79</b>
---	-----------

3.1. Khái niệm ngôn ngữ trong văn bản pháp luật	79
3.2. Yêu cầu đối với ngôn ngữ trong văn bản pháp luật	82
3.3. Sử dụng ngôn ngữ trong văn bản pháp luật	87

### **Chương 4**

<b>HÌNH THỨC VĂN BẢN PHÁP LUẬT</b>	<b>117</b>
------------------------------------	------------

4.1. Xác định tên loại văn bản pháp luật	117
4.2. Kỹ thuật trình bày hình thức văn bản pháp luật	130



<b>Chương 5</b>	
<b>NỘI DUNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT</b>	<b>149</b>
5.1. Soạn thảo nội dung văn bản quy phạm pháp luật	149
5.2. Soạn thảo nội dung văn bản áp dụng pháp luật	184
<b>Chương 6</b>	
<b>KIỂM TRA, RÀ SOÁT VÀ XỬ LÝ VĂN BẢN PHÁP LUẬT</b>	<b>205</b>
6.1. Kiểm tra văn bản pháp luật	205
6.2. Rà soát văn bản pháp luật	227
6.3. Xử lý văn bản pháp luật	232
<b>Chương 7</b>	
<b>SOẠN THẢO MỘT SỐ VĂN BẢN PHÁP LUẬT ĐIỂN HÌNH</b>	<b>263</b>
7.1. Soạn thảo luật, pháp lệnh	263
7.2. Soạn thảo nghị quyết	273
7.3. Soạn thảo nghị định	284
7.4. Soạn thảo thông tư	290
7.5. Soạn thảo quyết định	299
7.6. Soạn thảo chỉ thị	306
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	<b>314</b>









## **NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP**

---

Trụ sở đăng kí: 58 - 60 Trần Phú, Ba Đình, Hà Nội  
Trụ sở chính: 35 Trần Quốc Toản, P. Trần Hưng Đạo, Q. Hoàn Kiếm, Hà Nội  
Phát hành tại Hà Nội: Điện thoại: 024.62632078 - 024.62632079 - Fax: 024.626320800  
Phát hành tại TP. HCM: Số 200C Võ Văn Tần, P. 5, Q. 3, TP. HCM  
Điện thoại: 0996529999 - Email: phupn@moj.gov.vn  
Email: nxbtp@moj.gov.vn - Website: <http://nxbtp.moj.gov.vn>

**Chịu trách nhiệm xuất bản**  
**Phó Giám đốc phụ trách kiêm Tổng biên tập**  
**TS. TRẦN MẠNH ĐẠT**

**Biên tập**  
**TRẦN THỊ HOÀNG YẾN**

**Biên tập mỹ thuật**  
**ĐẶNG VINH QUANG**

**Trình bày**  
**NGUYỄN THỊ HẢI ĐƯỜNG**

**Sửa bản in**  
**TRẦN THỊ HOÀNG YẾN**

**Đọc sách mẫu**  
**TRƯƠNG THỊ THU HÀ**

**Đối tác liên kết xuất bản: Trường Đại học Luật Hà Nội**  
**Số 87 đường Nguyễn Chí Thanh, Đống Đa, Hà Nội**

---

In 2.000 bản, khổ 14.5 x 20.5cm, tại Xí nghiệp in Lao động xã hội - Chi nhánh Công ty TNHH một thành viên Nhà xuất bản Lao động xã hội (số 36, ngõ Hoà Bình 4, Mĩ Đình, Khai, Hai Bà Trưng, Hà Nội). Số xác nhận đăng kí xuất bản: 3220-2018/CXBIPPH/02-228/TP được Cục Xuất bản, In và Phát hành xác nhận đăng kí ngày 12/9/2018. Quyết định xuất bản số 121/QĐ-NXBTP ngày 28/9/2017 của Giám đốc Nhà xuất bản Tư pháp. In xong, nộp lưu chiểu năm 2018.

**ISBN: 978-604-81-13588-58-2**



